



Régie de l'énergie
du Canada

Canada Energy
Regulator

517, Dixième Avenue S.-O.
bureau 210
Calgary (Alberta)
T2R 0A8

Suite 210
517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta
T2R 0A8

LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-Surv-AMP-2022 01
Le 22 décembre 2022

Dawn Farrell
Trans Mountain Pipeline ULC
300, Cinquième Avenue S.-O., bureau 2700
Calgary (Alberta) T2P 5J2
[REDACTED]

Brad Gilmour
Bennett Jones LLP
Bankers Hall Ouest, bureau 4500
855, Deuxième Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 4K7
[REDACTED]

Keith Landra
Agent désigné
Sanctions administratives pécuniaires
Régie de l'énergie du Canada
210-517 10 Av SO
Calgary (Alberta) T2R 0A8
[REDACTED]

**Trans Mountain Pipeline ULC
Demande de révision visant le procès-verbal de violation AMP-001-2022
Ordonnance d'audience MH-001-2022
Lettre de décision de la Commission de la Régie de l'énergie du Canada**

**Devant : K. Penney, commissaire président l'audience; S. Luciuk, commissaire;
M. Chartier, commissaire**

1.0 Aperçu

Le 24 février 2022, l'agent désigné des sanctions administratives pécuniaires (« agent verbalisateur ») de la Régie de l'énergie du Canada a délivré le procès-verbal de violation AMP-001-2022 (« procès-verbal ») en vertu de l'article 125 de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* (« LRCE »). Le procès-verbal indiquait que Trans Mountain Pipeline ULC (« Trans Mountain ») n'avait pas établi, élaboré, mis en œuvre, maintenu et documenté les processus exigés aux alinéas 6.5(1)k) et 6.5(1)q) du *Règlement de la Régie canadienne de l'énergie sur les pipelines terrestres* (« RPT »). Le montant de la sanction administrative pécuniaire imposée était de 88 000 \$.

Le 22 mars 2022, Trans Mountain a demandé à la Commission de la Régie de l'énergie du Canada de réviser le montant de la pénalité et les faits quant à la violation.

.../2

Le 12 avril 2022, la formation a envoyé une lettre procédurale exposant le processus de révision qu'elle suivrait. Conformément à ce processus, la formation a reçu les documents constituant le dossier de l'agent verbalisateur en date du 22 avril 2022¹, ainsi que ses observations datées du 30 juin 2022. La formation a également reçu les observations de Trans Mountain datées des 24 mai et 2 août 2022. Le 5 octobre 2022, la formation a entendu la plaidoirie finale orale².

Pour les motifs exposés ci-après, la majorité des membres de la formation a déterminé ce qui suit :

- Trans Mountain a commis la violation;
- le montant de la pénalité applicable à la violation n'a pas été établi de façon appropriée aux termes du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires (Office national de l'énergie)*. Le montant doit être corrigé pour refléter une cote de gravité de -5, ce qui entraîne une pénalité de 4 000 \$.

2.0 Violation

2.1 Points de vue des parties

Agent verbalisateur

Dans le procès-verbal, l'agent verbalisateur a déclaré que Trans Mountain n'a pas satisfait « adéquatement » aux exigences des alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT relativement à deux incidents et deux quasi-incidents touchant des nids d'oiseaux qui sont survenus pendant la construction du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (« projet ») au printemps 2021. Les événements qui ont déclenché l'examen des processus prévus au RPT sont les suivants :

- la destruction du nid et des œufs d'un colibri d'Anna le 12 avril 2021 sur le chantier de pose 7;
- la destruction du nid non marqué et des œufs d'un merle d'Amérique le 8 mai 2021 sur le chantier de pose 5B;
- l'enlèvement et la remise en place d'un nid de merle d'Amérique qui était partiellement construit le 13 mai 2021 dans un vestiaire pour les bottes au terminal Burnaby;

¹ Au cours de la plaidoirie finale orale, l'agent verbalisateur a fait référence à deux ordonnances d'inspecteur qui ont été délivrées avant le procès-verbal, soit les ordonnances DRP-002-2021 et RRW-001-2020 (« ordonnances »). L'agent verbalisateur a déclaré que les deux ordonnances illustrent des antécédents en matière de conformité qui étaient pertinents pour lui au moment de la délivrance du procès-verbal à Trans Mountain. L'agent verbalisateur en a tenu compte avant la délivrance du procès-verbal. Trans Mountain s'est opposée à la présentation de ces ordonnances à l'étape de la plaidoirie finale orale de l'instance, étant donné qu'elles ne faisaient pas partie du dossier de l'agent verbalisateur. La formation a décidé de ne pas tenir compte des ordonnances DRP-002-2021 et RRW-001-2020, car elles ne faisaient pas partie du dossier transmis. La formation confirme qu'elle n'a pas tenu compte de ces ordonnances dans sa décision.

² La plaidoirie finale orale a été transcrite par un sténographe judiciaire. Toutefois, les questions de la formation à l'intention de l'agent verbalisateur après la plaidoirie finale orale et les réponses de celui-ci n'ont, par erreur, pas été transcrites. La formation a indiqué qu'elle avait pris des notes pendant cette partie de l'instance et qu'elle n'avait pas besoin de la transcription. Toutefois, la formation était disposée à poser de nouvelles questions à l'agent verbalisateur et à lui demander d'y répondre de nouveau si les parties préféraient cette approche. L'agent verbalisateur et Trans Mountain ont tous deux indiqué qu'ils étaient prêts à aller de l'avant malgré la transcription manquante.

- la conduite d'activités de déboisement ne respectant pas les exigences environnementales et les mesures d'atténuation de Trans Mountain le 27 mai 2021 sur le chantier de pose 7B, à proximité d'un nid de merle d'Amérique.

Selon l'agent verbalisateur, les quatre événements et les processus s'y rapportant ont démontré que Trans Mountain n'avait pas mis en œuvre adéquatement les processus de vérification des compétences et de la formation, de supervision du personnel ou de contrôle et de coordination adéquats des activités opérationnelles, ce qui a causé des préjudices potentiels et réels à l'environnement. Le procès-verbal a été délivré parce que Trans Mountain n'a pas surveillé adéquatement ses entrepreneurs.

L'agent verbalisateur a souligné ce qui suit :

- Ni l'évaluation faite par l'Office national de l'énergie des effets éventuels et des mesures d'atténuation liées aux oiseaux dans le cadre de l'audience relative au projet ni la délivrance subséquente par le gouverneur en conseil d'un certificat d'utilité publique n'éliminent la nécessité pour le titulaire de se conformer à toutes les lois applicables, y compris le RPT.
- Dans le cadre de l'audience du Tribunal de la protection de l'environnement du Canada (« TPEC ») mentionnée par Trans Mountain, les violations du RPT n'ont pas été examinées. Cette audience visait à déterminer si le TPEC devait confirmer, annuler ou modifier une ordonnance d'exécution délivrée à Trans Mountain relativement à une contravention alléguée au *Règlement sur les oiseaux migrateurs*. Bien qu'il ait apporté une modification, le TPEC a déterminé que l'ordonnance d'exécution avait été rendue en bonne et due forme. L'agent verbalisateur a aussi souligné que, selon lui, il a été démontré durant cette instance que les processus de Trans Mountain ne dépassaient les normes de l'industrie.

L'agent verbalisateur a effectué une analyse des articles 6 de la LRCE et du RPT fondée sur le but visé, et a exhorté la Commission à adopter des interprétations qui font la promotion de l'objet de la loi. Il a fait remarquer que l'article 6.5 du RPT doit être lu dans son ensemble, ainsi que dans le contexte du règlement dans son intégralité et de la LRCE. Selon l'agent verbalisateur, cette analyse donne à penser que les exigences du RPT relatives au système de gestion doivent être interprétées comme englobant la démonstration que les employés et les entrepreneurs *peuvent suivre ou ont suivi* les processus mis en œuvre³. L'intention du Parlement n'était certainement pas d'entériner des processus qui ne seraient jamais utilisés ni suivis, et seraient assimilés à de simples processus bureaucratiques. L'agent verbalisateur a reconnu que le RPT est un modèle de réglementation fondée sur le rendement. Cependant, il a fait remarquer que, même si les sociétés peuvent déterminer les moyens d'assurer la conformité, elles doivent atteindre les résultats ou les buts fixés dans la loi, ce qui, en l'espèce, comprend la protection de l'environnement.

L'agent verbalisateur a indiqué qu'il avait utilisé le terme « adéquatement » dans le procès-verbal lorsqu'il a décrit le défaut de Trans Mountain de mettre en œuvre ses processus. Il a justifié l'utilisation du terme « adéquat » dans le procès-verbal en précisant qu'une définition figure dans les *Exigences relatives au système de gestion de la Régie et guide de vérification du système de gestion de la Régie* (« guide de vérification ») et que ce terme est aussi utilisé régulièrement dans les audits de la Régie, y compris des audits antérieurs visant Trans Mountain. Qui plus est, ce terme est utilisé dans le rapport d'enquête

³ L'agent verbalisateur a ajouté que les mots « établi » et « mis en œuvre » sont définis depuis 2015 dans les rapports d'audit de l'Office aux sociétés.

sur l'incident de Trans Mountain (« rapport d'enquête »)⁴. Trans Mountain a eu amplement l'occasion de comprendre l'obligation juridique voulant que le simple fait d'établir un processus sur papier ne constitue pas une démarche « adéquate » pour satisfaire aux exigences du RPT.

L'agent verbalisateur a déclaré que l'argument de Trans Mountain selon lequel ses programmes respectent ou surpassent les normes de l'industrie n'est pas pertinent. Le rôle de l'agent verbalisateur est de veiller à ce que les sociétés répondent aux attentes et satisfassent aux exigences du RPT.

L'agent verbalisateur a soutenu qu'il a délivré le procès-verbal parce qu'il estimait qu'il existait un risque de préjudice supplémentaire lié aux activités de Trans Mountain. Ce procès-verbal était essentiel pour prévenir tout comportement non conforme à l'avenir et confirmer qu'il est important et nécessaire que Trans Mountain assure la surveillance des entrepreneurs. La protection de l'environnement est l'une des attentes de la Régie à l'égard des systèmes de gestion fondés sur le rendement et est certainement dans l'intérêt public.

Trans Mountain

Trans Mountain a soutenu que la sanction administrative pécuniaire devrait être rejetée au motif qu'il n'y a pas eu violation des alinéas 6.5(1)k) et 6.5(1)q) du RPT.

Trans Mountain estimait qu'elle avait établi et mis en œuvre des processus, conformément aux exigences du RPT. Les alinéas 6.5(1)k) et q) prévoient que Trans Mountain doit établir et mettre en œuvre des processus. Pour établir qu'il y a eu violation, l'agent verbalisateur devait démontrer que l'efficacité des processus est si limitée qu'ils ne sont pas considérés comme ayant été établis ou mis en œuvre, ou qu'ils ne respectent pas une norme raisonnable ou connue.

Les articles 6 à 6.6 du RPT visent à assurer que les sociétés disposent d'un ensemble uniforme de processus dans le cadre de leurs systèmes de gestion, assortis de buts et d'objectifs ambitieux pour assurer la protection de l'environnement. Le RPT renferme des attentes claires en matière d'auto-évaluation annuelle et suppose que des leçons seront tirées une fois que le système de gestion sera mis en œuvre sur le terrain. L'article 6.5 du RPT énonce les éléments de base qui doivent être intégrés au système de gestion global d'un projet. Toutefois, aux termes de l'article 6.1 du RPT⁵, l'agent verbalisateur doit tenir compte de l'ampleur et de la complexité du projet, du contexte entourant les incidents survenus et d'une évaluation de l'efficacité des processus liés au système de gestion de la société⁶. Selon Trans Mountain, l'agent verbalisateur n'a pas pris en compte la mise en œuvre des processus à l'échelle du projet ni la réussite de la mise en œuvre.

⁴ Le rapport d'enquête de Trans Mountain, daté du 14 juin 2021, a été déposé en réponse à une ordonnance d'inspecteur de la Régie délivrée après l'événement du 27 mai 2021. L'ordonnance d'inspecteur ordonnait à Trans Mountain de cesser les travaux jusqu'à ce qu'elle ait rempli les conditions y figurant. Le rapport d'enquête sur l'incident, déposé par Trans Mountain en réponse à l'une des conditions de l'ordonnance, porte sur les événements survenus les 8 et 27 mai 2021.

⁵ Selon Trans Mountain, l'article 6.1 du RPT exige que l'agent verbalisateur évalue son système de gestion en tenant compte de l'importance, de la nature et de la complexité des activités de la société, ainsi que des dangers et des risques qui y sont associés.

⁶ L'alinéa 6.1(1)c) du RPT prévoit que la société doit établir, mettre en œuvre et maintenir un système de gestion qui s'applique à toutes les activités de la société en matière de conception, de construction, d'exploitation et de cessation d'exploitation d'un pipeline ainsi qu'à chacun des programmes visés à l'article 55, tandis que l'alinéa 6.1(1)e) exige que le système de gestion soit adapté à la taille de la société, à

Les processus et activités pertinents, mis en place par Trans Mountain, qui répondaient aux exigences du RPT comprenaient les suivants.

- Un plan de protection de l'environnement, un plan de gestion de la conformité environnementale, un programme de sensibilisation et de conformité environnementale, une évaluation des risques pour les oiseaux nicheurs du guide pratique sur l'environnement, ainsi que des programmes touchant le balisage et la signalisation, l'inspection environnementale, la surveillance et la mesure, soit des plans et programmes qui respectaient ou dépassaient les normes de l'industrie.
- Dans le cadre du projet, la société a cumulé plus de 20 000 jours-personnes de travaux techniques sur le terrain, notamment des relevés des nids d'oiseaux migrateurs et des activités de surveillance, et 10 000 observations de nids d'oiseaux ont été consignées, ce qui représente 1 368 sites de nidification. Ainsi, 99,85 % des nids d'oiseaux recensés ont été protégés.

Les effets réels sur les nids d'oiseaux migrateurs mentionnés par l'agent verbalisateur sont mineurs, surtout lorsqu'on les compare aux effets d'autres activités industrielles. Les effets ne sont pas plus importants que ceux qui ont été pris en compte par l'Office dans son évaluation du projet et par le gouverneur en conseil dans son approbation. La norme imposée par l'agent verbalisateur était incompatible avec cette évaluation et cette approbation.

Récemment, les processus de Trans Mountain visant l'atténuation des effets éventuels sur les oiseaux migrateurs ont été examinés par le TPEC. Ce tribunal s'est penché sur une ordonnance d'exécution qui avait été délivrée en raison de l'événement survenu le 12 avril 2021 en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Selon Trans Mountain, ce processus d'audience a permis de confirmer qu'elle avait établi et mis en œuvre des marches à suivre appropriées pour la protection des oiseaux migrateurs.

Trans Mountain a également contesté l'utilisation par l'agent verbalisateur du terme « adéquat » dans le procès-verbal. La société a notamment fait valoir ce qui suit :

- Bien que le mot « adéquat » soit utilisé dans plusieurs documents de la Régie, y compris dans le guide de vérification, il ne s'agit pas de documents juridiques et ils n'ont pas force de loi.
- Le caractère adéquat de la conformité est extrêmement imprécis, et aucun résultat facilement mesurable n'a été établi aux fins du contrôle d'application.
- L'agent verbalisateur a conclu à tort que quelques événements mineurs touchant des oiseaux migrateurs démontrent que le niveau de supervision des travailleurs n'est pas adéquat.

Trans Mountain a qualifié les événements de lacunes limitées et isolées liées à la mise en œuvre d'un processus qui ne témoignent en rien de l'existence d'un problème systémique⁷.

l'importance, à la nature et à la complexité de ses activités ainsi qu'aux dangers et aux risques qui y sont associés.

⁷ Trans Mountain a fait remarquer que dans le cadre de ses enquêtes sur les événements (sur lesquelles l'agent verbalisateur se fonde), la cause la plus importante à considérer est la cause immédiate ou, en d'autres termes, la cause fondamentale. Dans le cas des événements du 8 et du 27 mai 2021, les causes immédiates étaient le non-respect par une personne des processus mis en œuvre par Trans Mountain.

Par exemple, en ce qui concerne l'événement du 12 avril 2021, Trans Mountain a affirmé qu'il subsiste un certain niveau d'incertitude quant à savoir si les activités de la société ont été à l'origine de la perturbation du nid et des œufs d'un colibri d'Anna. Trans Mountain a émis des hypothèses quant à l'existence de circonstances suspectes dans cette zone. De plus, le quasi-incident survenu le 27 mai 2021 était le fruit d'une erreur isolée du sous-traitant responsable du déboisement.

Trans Mountain a indiqué que le projet était construit sous un microscope réglementaire. Les médias ont fait remarquer que des écarts de réglementation ont coûté des centaines de millions de dollars au projet, tandis que d'autres industries (et les chats) ont des effets beaucoup plus grands sur les oiseaux, souvent sans qu'aucune conséquence réglementaire ou juridique n'en découle. Trans Mountain a conclu en disant que l'agent verbalisateur impose un niveau d'efficacité arbitraire à l'égard des processus établis et mis en œuvre par la société, qui n'est pas fondé sur une norme connue de l'industrie et qui est incompatible avec l'examen, les recommandations et la décision touchant le projet, les conclusions tirées par le TPEC suivant le processus d'audience relativement à la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, ainsi que les normes appliquées à d'autres industries et activités au Canada.

2.2 Analyse et constatations de la Commission

2.2.1 Majorité des commissaires

Éléments de la violation, intention de l'article 6.5 et signification du mot « mis en œuvre »

Aux termes l'article 129 de la LRCE, pour démontrer qu'il y a eu violation des alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT, l'agent verbalisateur doit établir les éléments de la violation, qui sont énoncés ci-dessous. Pour déterminer si l'agent verbalisateur s'est acquitté du fardeau qui lui incombait, la formation doit s'assurer qu'une preuve claire et convaincante a été présentée pour chaque élément. Le fardeau de la preuve repose sur la prépondérance des probabilités. Il s'agit des principales questions dont la Commission est saisie dans le cadre de la présente instance.

Les éléments de la violation sont les suivants⁸ :

- Trans Mountain est une compagnie au sens de la LRCE.
- Le projet est assujéti aux exigences du RPT relatives au système de gestion.
- Trans Mountain n'a pas établi ni mis en œuvre un processus pour :
 - s'assurer que les employés et toute autre personne travaillant en collaboration avec la compagnie ou pour le compte de celle-ci sont formés et compétents, et pour les superviser afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches en toute sécurité et de manière à assurer la sécurité et la sûreté du pipeline et la protection de l'environnement [alinéa 6.5(1)k)],

⁸ Partout dans la décision, la majorité des membres de la formation adopte le libellé « la violation » pour faire référence aux éléments de la violation mentionnés ci-dessus.

- coordonner et contrôler les activités opérationnelles des employés et de toute autre personne travaillant en collaboration avec la compagnie ou pour le compte de celle-ci afin que chacun soit au courant des activités des autres et dispose des renseignements lui permettant de s'acquitter de ses tâches en toute sécurité et de manière à assurer la sécurité et la sûreté du pipeline et la protection de l'environnement [alinéa 6.5(1)q)].

Les deux premiers éléments n'ont pas été contestés. Trans Mountain est une compagnie, au sens de la LRCE, qui est tenue de concevoir, de construire, d'exploiter et de cesser d'exploiter le projet conformément aux exigences du RPT. Les parties conviennent que Trans Mountain a établi des processus dans le cadre de son système de gestion. Toutefois, les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si les processus prévus aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT ont été mis en œuvre.

Après avoir examiné l'ensemble de la preuve et des observations au dossier de l'instance, la majorité des membres de la formation juge que l'agent verbalisateur a établi que la violation a été commise.

L'agent verbalisateur a présenté de nombreuses observations convaincantes concernant l'interprétation appropriée du RPT et de son objet, qui est de permettre à une société de concevoir, de construire, d'exploiter ou de cesser d'exploiter un pipeline de manière à assurer la sécurité des personnes et la protection de l'environnement⁹. Au cours de l'instance, tous les membres ont convenu que l'article 6.5 du RPT accorde aux sociétés la capacité et la souplesse nécessaires pour établir, mettre en œuvre et maintenir le système de gestion qui leur convient le mieux. La souplesse nécessaire pour satisfaire aux exigences du RPT au moyen d'un éventail de systèmes potentiels ne signifie toutefois pas que les exigences du RPT sont assouplies. Les systèmes de gestion des sociétés doivent toujours respecter les dispositions du RPT, y compris les buts qui y sont énoncés, et la Régie veille à leur respect¹⁰.

Dans le contexte d'une industrie à haut risque comme le secteur pétrolier et gazier réglementé par la Régie, les systèmes de gestion sont essentiels pour assurer la sécurité des personnes et la protection de l'environnement. Les systèmes de gestion comprennent les structures organisationnelles, ressources, responsabilités, politiques, processus et procédés permettant à une société de s'acquitter de toutes ses tâches relatives à la sécurité, à la sûreté et à la protection de l'environnement. Les systèmes de gestion font en sorte que les employés et les entrepreneurs disposent des outils et des marches à suivre nécessaires pour effectuer leur travail en toute sécurité, réduisant ainsi le risque d'erreur humaine et d'imprévisibilité. Ces systèmes permettent de gérer et de réduire efficacement les risques, sont adaptables aux conditions changeantes et témoignent de la volonté des sociétés à améliorer continuellement la sécurité et la protection de l'environnement. Un système de gestion solide favorise également l'établissement d'une solide culture de sécurité, une nécessité absolue pour les sociétés pipelinières réglementées par la Régie.

Les exigences du RPT qui sont en cause dans la présente instance ont trait à la question de la surveillance des entrepreneurs. Une surveillance efficace des entrepreneurs signifie qu'une société veille à ce que les politiques, marches à suivre et pratiques requises soient exécutées par ceux qui travaillent pour elle ou pour son compte. Cela est particulièrement important dans le cas des projets d'envergure mettant à contribution un effectif vaste et diversifié. Ce n'est qu'ainsi qu'une société pipelinière peut s'assurer que sa culture de

⁹ Article 6 du RPT.

¹⁰ Voir, par exemple, la partie 2 de la LRCE et le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires*.

sécurité est constamment appliquée sur le terrain, que les personnes sont en sécurité et que l'environnement est protégé.

Une fois qu'ils ont été établis, le système de gestion et les programmes doivent être mis en œuvre et maintenus. Une mise en œuvre uniforme et rigoureuse est essentielle pour atteindre les objectifs en matière de sécurité et d'environnement des systèmes de gestion. Le mot « mis en œuvre » n'est pas défini dans le RPT. Toutefois, la majorité des membres de la formation considère qu'il est raisonnable et approprié d'appliquer le sens ordinaire du mot. « Mis en œuvre » s'entend de l'exploitation ou de la mise en pratique¹¹.

La définition ordinaire est également conforme à celle du guide de vérification de la Régie :

Processus ou autre élément prescrit par le RPT qui a été approuvé et avalisé pour utilisation par l'autorité de gestion appropriée. Il a été communiqué dans toute l'organisation. Tout le personnel et les personnes travaillant pour le compte de la société ou d'autres personnes qui peuvent avoir besoin de connaître le processus ou tout autre élément exigé par le RPT en sont informés et en connaissent les modalités d'application.

Le personnel a reçu une formation sur la façon d'utiliser le processus ou tout autre élément exigé par le RPT. Le personnel et les autres personnes qui travaillent pour le compte de la société ont démontré qu'ils utilisent le processus ou tout autre élément prescrit par le RPT. Les dossiers et les entrevues ont fourni des preuves de la mise en œuvre complète de l'exigence, comme il est prescrit (c.-à-d. que le processus ou les procédures ne sont pas utilisés en partie).

De l'avis de la majorité des membres de la formation, le terme « mis en œuvre » exige que les processus liés au système de gestion soient exécutés et mis en œuvre de façon continue et uniforme. Cela vise à éviter que les systèmes de gestion des sociétés soient techniquement « établis », mais sans valeur et inauthentiques dans la pratique, c'est-à-dire des règles qui n'existent que sur papier. Cela ne serait pas dans l'intérêt public, car le défaut d'exécuter et de mettre en pratique des systèmes de gestion de façon continue donne lieu à de graves incidents environnementaux et problèmes de sécurité, comme des décès au travail.

La définition du terme « mis en œuvre » ne s'applique pas uniquement aux systèmes de gestion dans le contexte de la présente décision et des sanctions administratives pécuniaires. Le fait d'attribuer un sens approprié, mais rigoureux au terme « mis en œuvre » a d'importantes répercussions sur toutes les mesures de conformité et d'exécution prises à l'égard des systèmes de gestion en vertu de la LRCE. Les attentes relatives à la mise en œuvre et le rôle de l'agent verbalisateur visant à assurer la conformité doivent être interprétés en tenant compte de ce contexte.

Trans Mountain a exhorté la Commission à appliquer une interprétation beaucoup plus étroite du terme « mis en œuvre ». Plus précisément, Trans Mountain a soutenu que pour établir qu'il y a eu violation des alinéas 6.5(1)k) et q), l'agent verbalisateur doit démontrer que l'efficacité des processus est si limitée qu'ils ne sont pas considérés comme ayant été établis ou mis en œuvre. La majorité des membres de la formation considère que l'interprétation proposée par Trans Mountain est une approche de minimis qui donnerait lieu

¹¹ *Le Grand Robert* (« mettre en œuvre »).

à un relâchement de la surveillance réglementaire des systèmes de gestion exercée par la Régie.

L'article 6.5 est exhaustif et détaillé. Il dresse expressément une longue liste des processus qu'une société doit inclure dans son système de gestion et mettre en œuvre dans le cadre de celui-ci. Ces dispositions visent à s'assurer que les sociétés mettent en place des systèmes de gestion rigoureux et multidimensionnels. La majorité des membres de la formation convient également avec l'agent verbalisateur que l'intention du Parlement n'était certainement pas d'entériner des processus qui ne seraient jamais utilisés ni suivis, et dont le manque total d'efficacité pourrait mener à une violation. La définition de « mis en œuvre » privilégiée par la majorité des membres de la formation est conforme à une approche téléologique de l'interprétation des lois. De plus, seule une telle interprétation garantira l'atteinte constante et fiable des finalités et des buts du RPT, y compris celui de la protection de l'environnement, ainsi que des mécanismes liés à la conformité et à l'exécution de la Régie.

Alinéa 6.5(1)k du RPT

L'alinéa 6.5(1)k) exige l'établissement et la mise en œuvre d'un processus pour vérifier la formation et les compétences des travailleurs ainsi que pour les superviser. Les processus mis en œuvre visent à s'assurer que les activités des travailleurs sont surveillées étroitement, qu'une orientation est fournie et que la société vérifie que les exigences en matière de formation ou de compétences sont satisfaites.

La preuve qui suit démontre que Trans Mountain n'a pas vérifié la formation des travailleurs comme l'exige l'alinéa 6.5(1)k) :

- Le plan de gestion de la conformité environnementale de Trans Mountain précise que tout le personnel affecté au projet doit être informé et comprendre les exigences en matière de conformité environnementale du projet pendant la construction. Le programme de sensibilisation et de conformité environnementale de Trans Mountain fournit des précisions sur la formation requise.
- Le rapport d'enquête de la société a révélé une orientation inadéquate ou une absence de formation en lien avec l'événement du 27 mai 2021. Soixante-quinze pour cent des superviseurs responsables du déboisement des entrepreneurs au chantier de pose 7B, le site où l'événement s'est produit, avaient suivi une formation, alors que le plan et le programme susmentionnés exigent un taux d'achèvement de 100 %.
- Le 18 juin 2021, lors d'une réunion entre Trans Mountain et l'inspecteur de la Régie, celui-ci a posé des questions au sujet de ce taux. Trans Mountain a indiqué que ce problème avait été mis en lumière dans son rapport d'enquête et qu'elle travaillait avec ses entrepreneurs et le service de la formation et de la conformité du projet pour corriger la situation.

Le fait qu'il ait été mis en lumière après l'événement (plutôt que de façon proactive) que 75 % des superviseurs responsables du déboisement des entrepreneurs (plutôt que le taux requis de 100 %) avaient suivi la formation démontre clairement que Trans Mountain n'a pas mis en œuvre ses processus pour vérifier la formation de ces superviseurs.

La preuve suivante montre que Trans Mountain a omis de mettre en œuvre son processus de supervision des personnes qui travaillent pour son compte, contrevenant ainsi à l'alinéa 6.5(1)k) :

- Le rapport d'enquête a conclu qu'une cause fondamentale ou sous-jacente commune aux événements des 8 et 27 mai 2021 était une supervision inadéquate.
 - Les inspecteurs de la construction de Trans Mountain n'étaient pas toujours présents pour surveiller le personnel chargé du déboisement des entrepreneurs.
 - Dans les deux cas, les entrepreneurs ont procédé au déboisement sans mettre en œuvre toutes les mesures d'atténuation environnementales requises.
- Trans Mountain a donné suite à la constatation du rapport d'enquête en s'engageant à faire en sorte que ses inspecteurs supervisent directement sur place les équipes responsables du déboisement pendant la période d'activité restreinte pour les oiseaux migrateurs ou jusqu'à ce que toutes les mesures correctives indiquées dans le rapport aient été mises en œuvre. Trans Mountain a aussi révisé son inspection environnementale ciblée pour le déboisement, afin d'inclure une liste de contrôle énonçant les mesures à prendre au cours du déboisement pendant la période d'activité restreinte. Cette révision clarifierait la façon dont Trans Mountain supervise ses entrepreneurs pendant le déboisement.

Trans Mountain a fait valoir que la cause la plus importante à prendre en considération dans l'examen du rapport d'enquête par la formation est la cause immédiate mentionnée dans ce rapport¹². Trans Mountain a souligné que la cause immédiate des événements survenus les 8 et 27 mai 2021 était le non-respect des marches à suivre relatives au projet par une personne ou un entrepreneur. Cet argument semble être accepté par la dissidence, qui est d'avis que la preuve concernant la supervision, le contrôle et la coordination des entrepreneurs se rapporte à un événement unique.

La majorité des membres de la formation juge que le rapport d'enquête de Trans Mountain est exhaustif et félicite la société à cet égard. Toutefois, la majorité des membres de la formation est d'avis que les causes immédiates et fondamentales doivent être prises en considération. Les causes fondamentales des événements survenus les 8 et 27 mai 2021 révèlent des problèmes plus profonds touchant les processus de Trans Mountain, notamment, comme il a été mentionné plus haut, une supervision inadéquate. La constatation selon laquelle l'entrepreneur n'a pas mis en œuvre les processus requis est importante. Toutefois, ce qui importe autant sinon plus, c'est la *raison pour laquelle* l'entrepreneur n'a pas mis en œuvre de tels processus. L'examen des causes fondamentales et immédiates mènera à une amélioration continue quant à la gestion et à la surveillance des entrepreneurs et est conforme à une démarche relative aux systèmes de gestion qui prévient les préjudices aux personnes et à l'environnement.

¹² Trans Mountain définit la cause immédiate comme une situation qui a donné lieu à un résultat ou à un événement précis et qui a produit directement un tel résultat. La société définit la cause fondamentale comme un facteur contributif de l'un ou l'autre des événements, ou des deux, et un facteur qui peut influencer sur l'issue d'un incident, dont l'élimination ne préviendrait pas ou ne réduirait pas nécessairement la gravité d'un incident.

La majorité des membres de la formation se serait attendue à ce qu'à la suite de la mise en œuvre d'un processus, Trans Mountain surveille attentivement et oriente *toutes* les activités de l'ensemble de ses travailleurs, y compris les entrepreneurs. Ces exigences strictes sont sensées, compte tenu de la définition du terme « mis en œuvre », en particulier dans le contexte de l'industrie à haut risque réglementée par la Régie. En l'espèce, Trans Mountain n'a pas pu s'assurer que les mesures d'atténuation requises étaient mises en œuvre dans deux cas. Trans Mountain détient l'autorisation relative au projet et doit se conformer aux exigences réglementaires de la Régie.

Compte tenu de ce qui précède, la majorité des membres de la formation juge que les systèmes de gestion de Trans Mountain n'ont pas permis de vérifier la formation et les compétences, ni de superviser les travailleurs.

Alinéa 6.5(1)q)

L'alinéa 6.5(1)q) exige qu'une société mette en œuvre un processus pour coordonner et contrôler les activités de ses employés afin qu'ils disposent des renseignements leur permettant de s'acquitter de leurs tâches en toute sécurité et de manière à assurer la sécurité et la sûreté du pipeline et la protection de l'environnement. L'alinéa exige également que le processus comprenne des marches à suivre pour s'assurer que les travailleurs sont au courant des activités des autres.

La mise en œuvre de tels processus exige une communication efficace entre la direction de la société et les travailleurs sur le terrain. Cela se fait au moyen de tous les outils de communication à la disposition de la société (y compris les processus contrôlés et documentés qui ont été communiqués à tout le personnel de la société et à ceux qui travaillent pour le compte de celle-ci) et de marches à suivre pour s'assurer que ces processus sont compris et respectés. Sans ces processus et marches à suivre, des erreurs peuvent être commises, la sécurité peut être compromise, et la sûreté du pipeline et la protection de l'environnement peuvent être mises en péril.

La preuve suivante démontre que Trans Mountain a contrevenu à l'alinéa 6.5(1)q).

- Le 8 mai 2021, un sous-traitant a effectué des travaux de déboisement, qui n'avaient pas été autorisés par Trans Mountain, dans la zone de protection d'un nid de merle d'Amérique. La zone tampon n'était pas clairement balisée, car le ruban de signalisation avait été abaissé pour permettre le passage de l'équipement et n'avait pas été replacé comme il se doit. De plus, le contremaître n'avait pas examiné les résultats les plus à jour des relevés de nids et les renseignements sur le suivi.
 - Le sous-traitant n'était pas au courant des activités des autres, en particulier des constatations du spécialiste des ressources du projet qui avait repéré et balisé le nid, ni des activités de l'entrepreneur qui avait abaissé le ruban et ne l'avait pas replacé.
- Le 27 mai 2021, un entrepreneur a effectué l'abattage non autorisé d'arbres et d'arbustes. Aucune exigence de base préalable au déboisement (effectuer un relevé à jour des nids d'oiseaux, visiter les nouvelles aires de travail avant le début de la construction) n'avait été respectée avant le début des activités. Les mesures d'atténuation améliorées, qui avaient récemment été approuvées (relevés quotidiens des nids et surveillance des activités de déboisement par un spécialiste des ressources), n'avaient pas non plus été mises en œuvre. Le déboisement n'avait pas

été autorisé par Trans Mountain et la société n'a été informée de sa réalisation que le lendemain.

- Le rapport d'enquête a conclu que des normes de travail inadéquates, c'est-à-dire l'interprétation incohérente du processus d'autorisation des travaux devant être exécutés quotidiennement par des entrepreneurs, constituaient l'une des causes fondamentales des événements survenus les 8 et 27 mai 2021.
- Il a également conclu qu'une autre cause fondamentale de ces événements était une communication inadéquate.
 - Dans le cas de l'événement du 8 mai 2021, cette constatation était attribuable au transfert inadéquat des renseignements sur le relevé des nids et le suivi aux travailleurs qui en avaient besoin.
 - Dans le cas de l'événement du 27 mai 2021, la constatation était attribuable à ce qui suit :
 - La date de validité d'un relevé des nids d'oiseaux n'était pas claire et l'information figurant dans le relevé (cartes et outil de suivi) ne reflétait pas les mesures d'atténuation améliorées qui avaient déjà été approuvées le 19 mai 2021.
 - Les mesures d'atténuation améliorées pour le déboisement pendant la période d'activité restreinte sur le chantier de pose 7B avaient déjà été approuvées le 19 mai 2021. Le 27 mai 2021, elles avaient été communiquées à l'entrepreneur général en construction, mais pas à ceux qui en avaient besoin, comme le sous-traitant responsable du déboisement ou les travailleurs spécialisés concernés.

La preuve ci-dessus montre que les processus de surveillance des entrepreneurs de Trans Mountain n'ont pas permis d'assurer la diffusion de l'information entre les équipes, de contrôler les activités des travailleurs et de veiller à ce que les mesures d'atténuation environnementales requises soient mises en œuvre. Elle montre également que Trans Mountain n'a pas transféré ou communiqué des renseignements importants, notamment ses marches à suivre améliorées. En d'autres termes, Trans Mountain n'a pas mis en œuvre de processus pour coordonner et contrôler les activités opérationnelles des personnes qui travaillent pour elle.

La dissidence mentionne des statistiques concernant, entre autres, les travaux techniques réalisés sur le terrain (qui comprennent les relevés de nids d'oiseaux migrateurs et des activités de surveillance) et les inspections environnementales effectuées en guise de preuve de la mise en œuvre réussie des processus de Trans Mountain. La majorité des membres de la formation reconnaît que certains aspects du système de gestion de Trans Mountain, comme l'exigence de mener des inspections environnementales, étaient exécutés certains jours. Toutefois, le rapport d'enquête montre clairement que, les 8 et 27 mai 2021, Trans Mountain n'a pas mis en œuvre les exigences du système de gestion relatives à la surveillance des entrepreneurs, notamment celles visant à s'assurer que ses entrepreneurs effectuaient des relevés, entre autres de nids, avant le déboisement.

Compte tenu de ce qui précède, la majorité des membres de la formation juge que les systèmes de gestion de Trans Mountain n'ont pas permis de coordonner et de contrôler les activités des travailleurs et de s'assurer que ceux-ci sont au courant des activités des autres.

Autres commentaires sur la preuve présentée dans le cadre de l'instance

La formation a entendu un certain nombre d'autres questions tout au long de l'instance.

- Les deux parties ont présenté des arguments sur l'utilisation du terme « adéquat » dans le procès-verbal. La majorité des membres de la formation juge qu'il n'est pas nécessaire de traiter de ce mot ou de le définir aux fins de la présente décision. En vertu du paragraphe 128(1) de la LRCE, la formation doit déterminer si la personne a commis la violation visée aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT, qui ne comprennent pas le mot « adéquat ». La question dont la formation est saisie consiste à déterminer si la preuve établit les éléments de la violation, conformément à la LRCE.
- Au cours de l'instance, des arguments ont été présentés au sujet de l'alinéa 6.5(1)x) du RPT, qui exige, entre autres, que la société établisse et mette en œuvre un processus permettant de veiller à l'amélioration continue. Les parties ont convenu qu'un système de gestion devrait donner lieu à une boucle de rétroaction continue et que les leçons tirées sur le terrain devraient permettre d'améliorer les processus et les marches à suivre liés au système de gestion. Trans Mountain a également fourni des éléments de preuve démontrant qu'elle avait pris des mesures d'amélioration continue après chacun des événements¹³. L'agent verbalisateur était d'avis que les éléments de preuve de Trans Mountain relatifs à l'amélioration continue constituaient un argument basé sur la diligence raisonnable, un moyen de défense qui n'est pas permis par la LRCE à ce stade-ci de l'analyse et des constatations de la formation¹⁴. Qu'il y ait eu violation ou non de l'alinéa 6.5(1)x), la majorité des membres de la formation est d'avis que cela n'a aucune incidence sur son examen visant à déterminer s'il y a eu violation des alinéas 6.5(1)k) et q). Le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* prévoit que l'agent verbalisateur peut imposer une sanction distincte pour chaque violation d'un alinéa de l'article 6.5. Rien dans la loi ni dans le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* n'interdit à l'agent verbalisateur ou à la Commission de conclure à une violation dans les cas où un système de gestion comporte des lacunes, mais comprend un processus d'amélioration continue. Autrement, aucune société en train de prendre des mesures correctives ne pourrait se voir imposer une sanction administrative pécuniaire, ou encore, des mesures correctives ou d'amélioration continue seraient constamment mises en œuvre pour remédier aux violations du RPT. La preuve mentionnée dans l'analyse ci-dessus démontre des lacunes dans la mise en œuvre des processus liés au système de gestion de Trans Mountain exigés aux alinéas 6.5(1)k) et q), et ce, malgré l'existence d'un processus d'amélioration continue. Rien de ce qui précède ne diminue l'importance de l'amélioration continue, en particulier dans le contexte des systèmes de gestion dans une industrie à haut risque comme le secteur pétrolier et gazier. Ces systèmes aident à assurer la fiabilité et la sécurité des pipelines et la protection de l'environnement. La majorité des membres de la formation fait remarquer que des éléments relatifs à la diligence raisonnable, à l'amélioration continue et aux efforts de la société ont été jugés pertinents pour évaluer la pénalité appropriée à imposer, c'est-à-dire qu'ils n'étaient pertinents que pour l'analyse des facteurs de gravité.

¹³ Par exemple, Trans Mountain a soutenu qu'elle avait mené des enquêtes après trois des événements, qu'elle avait pris des mesures correctives ainsi que des mesures d'atténuation supplémentaires, et qu'elle avait amélioré ses processus.

¹⁴ Paragraphe 121(1) de la LRCE.

- Trans Mountain a fait valoir que ses processus avaient été mis en œuvre avec succès à l'échelle du projet, du fait que 99,85 % des nids d'oiseaux recensés avaient été protégés, un chiffre également mentionné par la dissidence. L'agent verbalisateur a soutenu qu'il a délivré le procès-verbal parce qu'il estimait qu'un risque de préjudice supplémentaire existait et qu'il souhaitait promouvoir la conformité pendant les futures périodes d'activité restreinte pour les oiseaux migrateurs, et a fait remarquer que les sanctions administratives pécuniaires constituent un outil d'application de la loi souple qui s'ajoute aux autres types d'outils de conformité et d'exécution à sa disposition¹⁵. La majorité des membres de la formation fait remarquer que les alinéas 6.5(1)k) et q) veillent à ce que les systèmes de gestion préviennent les dommages à l'environnement et favorisent la sécurité dans un large éventail d'activités. Un point de données unique sur les nids protégés ne peut pas à lui seul prouver ou réfuter la mise en œuvre d'un système de gestion, ni mesurer la mise en œuvre d'un processus. De plus, en l'espèce, il a été confirmé qu'une violation des alinéas 6.5(1)k) et q) a eu lieu à deux dates, soit les 8 et 27 mai 2021. Les statistiques sur le nombre de nids observés et protégés dans l'ensemble ne tiennent pas compte de ce qui s'est passé à ces dates précises ni du risque de préjudice futur à l'environnement. Selon la majorité des membres de la formation, le fait de se fier à une statistique donne à penser qu'il existe un pourcentage seuil de nids d'oiseaux protégés qui, une fois atteint, prouve la mise en œuvre. Cela est incompatible avec une analyse factuelle des éléments de la violation.
- Trans Mountain a laissé entendre que les mesures de conformité et d'exécution entourant les quatre événements et les violations connexes touchant le système de gestion étaient absurdes, en partie en raison du nombre important de décès d'oiseaux attribuables à d'autres causes. La majorité des membres de la formation est d'avis que ces arguments ne l'aident en rien, car l'information sur la mortalité des oiseaux en général ne permet pas de déterminer si le système de gestion de Trans Mountain a été mis en œuvre.
- Pendant la plaidoirie finale orale, Trans Mountain a fait remarquer que les alinéas 6.5(1)k) et q) n'établissent pas de résultats facilement mesurables aux fins du contrôle d'application. La majorité des membres de la formation considère toutefois que les éléments de la violation sont clairs. Les principes d'interprétation des lois orientent l'interprétation des mots non définis dans les alinéas. La délivrance d'un procès-verbal aux fins du contrôle d'application est permise aux termes du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* et de la LRCE. Même si, tel qu'il est mentionné ci-dessus, l'agent verbalisateur aurait pu choisir de ne pas délivrer de procès-verbal et de s'en remettre plutôt aux inspecteurs de la Régie pour collaborer avec les sociétés et transmettre les dossiers à une instance supérieure dans certaines situations, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas pertinent pour l'examen de la formation. La formation n'a pas non plus la capacité de substituer son point de vue à celui de l'auteur du procès-verbal¹⁶.
- En ce qui concerne l'argument de Trans Mountain selon lequel la question avait déjà été réglée par le TPEC ainsi qu'au moyen de l'ordonnance d'inspecteur délivrée par la Régie le 3 juin 2021, la majorité des membres de la formation n'est pas d'accord.

¹⁵ [Guide sur le processus relatif aux sanctions administratives pécuniaires.](#)

¹⁶ Voir le paragraphe 128(1) de la LRCE. Ce paragraphe exige également que la formation détermine si le montant de la pénalité a été établi conformément au *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires*.

Dans le cadre de l'audience du TPEC, le tribunal a examiné des violations en vertu du cadre juridique régi par la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. L'ordonnance d'inspecteur a obligé Trans Mountain à suspendre ses activités de déboisement jusqu'à ce qu'elle puisse démontrer à la Régie que les travaux pouvaient se poursuivre en toute sécurité. L'agent verbalisateur a soutenu qu'il avait délivré le procès-verbal pour dissuader tout comportement non conforme et promouvoir la conformité. L'audience du TPEC, l'ordonnance d'inspecteur et le procès-verbal ont des objectifs fondamentalement différents. En outre, aucune disposition de la LRCE n'interdit la délivrance d'une ordonnance d'inspecteur et d'un procès-verbal relativement à une même question, ou dans des circonstances où un autre organisme de réglementation a pris des mesures d'application en vertu de sa législation. La majorité des membres de la formation juge que la preuve et les arguments des deux parties concernant l'audience relative au certificat de l'Office et le décret pour le projet, ainsi que l'audience devant le TPEC, ne sont pas pertinents. La majorité des membres de la formation est d'avis que ni l'un ni l'autre n'est lié aux éléments de la violation.

Autres commentaires sur la dissidence

La formation a convenu de l'analyse applicable à utiliser en l'espèce, qui consiste à se concentrer sur les éléments de la violation et la norme de la prépondérance des probabilités. La formation n'était pas unanime quant à la question de savoir si la preuve établissait la violation selon la prépondérance des probabilités. La majorité des membres de la formation fait également remarquer ce qui suit :

- En ce qui concerne la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Doyon c. Canada (Procureur général)* mentionnée par la dissidence¹⁷, la Cour d'appel fédérale a exprimé des points de vue au sujet de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, faisant remarquer que certains aspects du régime étaient « très punitifs ». La Cour d'appel fédérale n'a pas traité du régime de sanctions administratives pécuniaires de la LRCE. Il existe des différences entre le régime de sanctions administratives pécuniaires en cause dans l'affaire *Doyon* et celui de la LRCE et du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires*, en particulier en ce qui a trait aux types de violations passibles de sanctions. Les faits dans l'affaire *Doyon* diffèrent grandement de l'affaire dont la Commission est saisie, en ce qui concerne le nombre d'incidents en cause, le montant relatif de la pénalité en cause et l'étendue de la preuve déposée pour étayer la violation. Dans l'affaire *Doyon*, la Cour d'appel fédérale a effectué son analyse des faits dans le contexte des éléments de l'infraction. La majorité des membres de la formation convient avec la dissidence que suivant la décision rendue dans l'affaire *Doyon*, nous devons maintenir un procès-verbal de violation seulement lorsqu'il y a une preuve claire et convaincante qu'une violation a été commise.
- La dissidence s'oppose également à certains aspects de la forme du procès-verbal, faisant remarquer, par exemple, que si l'agent verbalisateur était d'avis que la violation était en fait une violation de plusieurs jours survenue entre le 12 avril et le 27 mai 2021, il aurait dû l'indiquer clairement dans le procès-verbal et une pénalité aurait été imposée en conséquence. La majorité des membres de la formation fait remarquer qu'aucune des parties ne s'est intéressée à la forme du procès-verbal ou à la justesse des dates qui y figurent. En vertu du paragraphe 128(1) de la LRCE, la

¹⁷ Affaire *Doyon*, paragr. 21 à 25.

formation est tenue de déterminer si la violation a été commise. Cela exige l'analyse de tous les éléments de preuve pertinents présentés au cours de l'instance. En fait, la dissidence s'appuie sur la preuve relative à la période entre les quatre événements. En l'espèce, le procès-verbal était suffisamment clair et expliquait en détail la violation et les raisons pour lesquelles les mesures ont été prises par l'agent verbalisateur.

2.2.2 Dissidence de la commissaire Chartier

Je ne suis pas d'accord avec la majorité des membres de la formation pour dire que l'agent verbalisateur a établi, selon la prépondérance des probabilités, que Trans Mountain a contrevenu aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT, et je rejetterais le procès-verbal.

Cadre juridique du régime de sanctions administratives pécuniaires de la Régie

Les articles 115 à 135 de la LRCE et le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* établissent un régime de pénalités et de violations administratives. Les violations aux termes de ce régime constituent des infractions de responsabilité absolue. S'il est établi qu'une personne a commis une violation, elle ne peut avoir recours qu'à un nombre limité de moyens de défense¹⁸.

Ce régime vise à promouvoir la conformité à la LRCE et non à punir¹⁹. Le [Guide sur le processus relatif aux sanctions administratives pécuniaires](#) précise ce qui suit :

Les sanctions administratives pécuniaires sont des pénalités financières imposées par un organisme de réglementation à la suite d'une infraction aux exigences prévues par la loi. Elles représentent pour un tel organisme un outil d'application de la loi souple qui s'ajoute aux autres types de sanctions de nature réglementaire, comme les avis de non-conformité, les ordonnances, les instructions et les poursuites judiciaires.

La Cour d'appel fédérale a décrit ce régime de pénalités et de violations administratives comme étant très punitif pour les raisons suivantes :

- la possibilité de violations de plusieurs jours entraîne des pénalités plus sévères;
- la personne qui a commis la violation ne peut avoir recours à la défense basée sur la diligence raisonnable ou à la défense d'erreur de fait;
- le procureur a un fardeau de la preuve considérablement réduit comparativement à celui qu'il aurait s'il s'agissait d'une infraction;
- la personne qui a commis la violation s'expose à des pénalités plus élevées en cas de violation subséquente²⁰.

Par conséquent, en tant que décideurs, nous devons faire preuve de circonspection dans l'analyse de la preuve et des éléments essentiels de la violation et du lien de causalité²¹. Nous devons maintenir un procès-verbal lorsqu'il existe une preuve claire et convaincante qu'une violation a été commise. C'est dans cette optique que j'ai examiné le procès-verbal et

¹⁸ Article 121 de la LRCE.

¹⁹ Paragraphe 117(2) de la LRCE.

²⁰ *Doyon c. Canada (Procureur général)*, 2009, CAF, n° 605, paragr. 21 à 25 (« affaire Doyon »). Voir aussi le paragraphe 115(2) et les articles 121, 122, 123 et 129 de la LRCE, ainsi que l'article 1 du tableau figurant à l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires (Régie canadienne de l'énergie)*.

²¹ Affaire *Doyon*, paragraphe 28.

que j'ai déterminé que l'agent verbalisateur n'a pas fourni d'éléments de preuve suffisants pour établir que les violations alléguées ont eu lieu.

Les processus liés au système de gestion requis ont été établis

Je limiterai mon analyse et mes motifs à la question de la *mise en œuvre* des processus liés au système de gestion.

La description de la violation figurant dans la description abrégée du procès-verbal indique un « défaut d'établir, d'élaborer, de mettre en œuvre, de maintenir et de documenter des processus conformément aux exigences ». Toutefois, les affirmations et les arguments subséquents de l'agent verbalisateur mettent l'accent sur l'absence de mise en œuvre. De plus, au cours de la plaidoirie finale orale, l'agent verbalisateur a reconnu que les processus liés au système de gestion avaient été établis et a confirmé qu'il ne faisait qu'alléguer l'absence de mise en œuvre de ces processus.

Les éléments des violations et la date alléguée de celles-ci

Je suis d'accord avec la majorité des membres de la formation sur ce qui constitue les éléments des violations en l'espèce. Je conviens également avec la majorité des membres de la formation que l'agent verbalisateur doit établir chacun de ces éléments selon la prépondérance des probabilités pour que la formation puisse conclure que Trans Mountain a contrevenu aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT. Je constate toutefois qu'on ne sait pas si l'agent verbalisateur allègue qu'une violation de l'un ou l'autre des alinéas ou que deux violations ont été commises, c'est-à-dire que la société aurait contrevenu aux deux alinéas. Aux fins de mes motifs, je supposerai qu'il y a eu deux violations alléguées et j'utiliserai la forme plurielle.

On ne connaît pas non plus la date précise des violations alléguées. L'agent verbalisateur a affirmé dans le procès-verbal que les violations alléguées étaient des violations d'un jour (plutôt que de plusieurs jours) et qu'elles s'étaient produites le 27 mai 2021. Toutefois, l'agent verbalisateur s'est appuyé sur quatre incidents survenus au cours d'une période de cinq semaines pour soutenir que les violations avaient été commises.

Quoi qu'il en soit, étant donné que l'agent verbalisateur a coché la case correspondant à une violation d'un jour, je conclurai que la question dont je suis saisie consiste à déterminer si l'agent verbalisateur a établi, selon la prépondérance des probabilités, que, le 27 mai 2021, Trans Mountain a contrevenu aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT.

L'agent verbalisateur n'a pas établi les violations alléguées

Selon le dossier dont je dispose, et contrairement à la majorité des membres de la formation, j'estime que l'agent verbalisateur n'a pas fourni de preuve claire et convaincante pour établir, selon la prépondérance des probabilités, que Trans Mountain a contrevenu aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT le 27 mai 2021.

Pour étayer les violations alléguées, l'agent verbalisateur s'est appuyé sur quatre événements survenus entre le 12 avril et le 27 mai 2021. Les motifs de la majorité des membres de la formation renferment de plus amples renseignements sur ces quatre événements. Je ne les répéterai donc pas ici.

L'agent verbalisateur soutient que ces quatre incidents, pris dans leur ensemble, ont démontré que les processus n'avaient pas été mis en œuvre. Dans ses observations sur la révision du 30 juin 2022, il affirme ce qui suit :

[Traduction] Cette sanction administrative pécuniaire est liée à plusieurs événements connexes, non pas à un seul événement touchant un seul nid et un seul œuf. **Pris ensemble, les événements multiples, survenus sur une période approximative de cinq semaines** durant les activités de construction, démontrent que Trans Mountain **a un problème systématique concernant certains aspects de la mise en œuvre** de son système de gestion, notamment un manque de surveillance, de supervision, de coordination et de contrôle de ses entrepreneurs²². (Je mets en évidence.)

Il ajoute ce qui suit :

[Traduction] L'agent verbalisateur allègue **qu'en raison des quatre événements distincts survenus** les 12 avril, 8 mai, 13 mai et 27 mai 2021, Trans Mountain n'a pas démontré qu'elle supervisait adéquatement son personnel ou qu'elle coordonnait et contrôlait adéquatement les activités opérationnelles, ce qui a causé des préjudices potentiels et réels à l'environnement²³. (Je mets en évidence.)

J'estime que les arguments de l'agent verbalisateur posent problème pour un certain nombre de raisons.

Tout d'abord, je ne suis pas d'accord avec l'agent verbalisateur et la majorité des membres de la formation pour dire que ces incidents, même s'ils sont survenus comme il est allégué, permettent de conclure que le système de gestion en place n'a pas été mis en œuvre. L'argument de l'agent verbalisateur selon lequel, pris ensemble, ces quatre événements démontrent clairement que les processus liés au système de gestion n'ont pas été mis en œuvre exige que je saute à la conclusion, qui est loin d'être évidente, que le fait que ces événements soient survenus signifie nécessairement que les processus n'ont pas été mis en œuvre. À mon avis, cela est inexact. Selon moi, le fait que quatre événements soient survenus sur une période de cinq semaines ne signifie pas nécessairement que les processus liés au système de gestion dans leur ensemble n'ont pas été mis en œuvre, surtout si l'on tient compte de la taille du projet.

La preuve montre que Trans Mountain a établi et mis en œuvre, c'est-à-dire mis en place et en pratique, les processus suivants :

- Plan de protection environnementale de Trans Mountain
- Plan de gestion de la conformité environnementale
- Programme de sensibilisation et de conformité environnementale
- Guide pratique sur l'environnement – Évaluation des risques pour les oiseaux nicheurs
- Guide pratique sur l'environnement – Balisage et signalisation
- Programmes touchant l'inspection environnementale, la surveillance et la mesure²⁴

Deuxièmement, après un examen plus attentif, au moins un de ces quatre événements démontre, à mon avis, que les systèmes de gestion n'étaient pas seulement en place, mais qu'ils avaient été mis en œuvre et qu'ils ont prévenu des préjudices à l'environnement.

²² Observations de l'agent verbalisateur sur la révision touchant la sanction administrative pécuniaire, datées du 30 juin 2022 (« observations sur la révision »), page 2 sur 62.

²³ Observations sur la révision, page 4 sur 62.

²⁴ Observations écrites de Trans Mountain du 24 mai 2022, page 16 sur 52 et notes de bas de page, et pièce jointe 2, déclaration de [REDACTÉ] du 23 mai 2021 (« déclaration de [REDACTÉ] »).

Le 13 mai 2021, un nid de merle d'Amérique a été retiré d'un vestiaire pour les bottes au terminal Westridge. Il a peu après été constaté qu'il s'agissait d'un nid actif et le matériel pour le nid a été replacé dans le vestiaire. Une zone tampon a été créée autour du vestiaire, et le merle d'Amérique est revenu et a continué à nicher. En fait, ce quasi-incident montre que le système de gestion de Trans Mountain a été mis en œuvre correctement, étant donné que des mesures ont été prises en temps opportun pour mettre en place les mesures d'atténuation décrites dans le guide pratique sur l'environnement et d'autres processus, et que le nid a finalement été protégé.

Troisièmement, à mon avis, le procès-verbal manque de clarté, ce qui fait qu'il est difficile de déterminer les questions dont nous sommes saisis. On ne sait pas si l'agent verbalisateur allègue qu'une violation des deux alinéas a été commise ou que deux violations ont été commises. Interrogé à l'audience, l'agent verbalisateur a déclaré qu'il aurait pu être établi que l'un ou l'autre des alinéas en cause, ou les deux, avaient été enfreints. Je constate que la preuve qu'il a présentée ne fait pas de distinction claire entre ces deux alinéas.

On ne sait pas non plus si l'agent verbalisateur allègue que les processus liés au système de gestion n'ont pas été mis en œuvre pour l'ensemble du projet, ou seulement pour les chantiers de pose 5B, 7 ou 7B. Dans la section « Renseignements sur la violation » du procès-verbal, l'agent verbalisateur a indiqué que la violation avait eu lieu à l'endroit suivant : « Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain : chantier de pose 7B, lot de travaux de construction 95 ». Il s'appuie toutefois sur des incidents survenus sur les chantiers de pose 7, 5B et 7B, ainsi qu'au terminal Burnaby.

On ne sait pas non plus ce que l'agent verbalisateur entend lorsqu'il fait mention d'un problème systématique concernant certains aspects de la mise en œuvre du système de gestion. Comme il a été mentionné plus haut, Trans Mountain a mis en place divers processus et on ne sait pas quels aspects de ces processus, selon l'agent verbalisateur, n'avaient pas été mis en œuvre le 27 mai 2021.

Enfin, même si l'agent verbalisateur soutient que la preuve démontre un problème systématique lié à la mise en œuvre pendant une période de cinq semaines, il a déterminé qu'il s'agissait d'une violation d'un jour. À mon avis, un quasi-incident survenu le 27 mai 2021 ne témoigne pas d'un problème systématique lié à la mise en œuvre du système de gestion de Trans Mountain.

Quatrièmement, avant de rendre ma décision, je dois tenir compte de l'ensemble de la preuve devant moi. Plus particulièrement, je dois examiner la preuve étayant la mise en œuvre des processus liés au système de gestion et la mettre en balance avec la preuve sur laquelle s'appuie l'agent verbalisateur. Je ne suis pas d'accord avec la majorité des membres de la formation pour dire que la preuve de la mise en œuvre réussie des processus et la protection de la grande majorité des nids découverts ne sont pertinentes que pour la détermination des facteurs de gravité.

Dans sa déclaration, [REDACTÉ] décrit en détail la façon dont les divers processus liés au système de gestion ont été mis en œuvre à l'échelle du projet, et précise notamment qu'en 2021, la société a cumulé plus de 20 000 jours-personnes de travaux techniques sur le terrain (notamment des relevés de nids d'oiseaux migrateurs et des activités de surveillance) et 15 000 jours-personnes d'inspections environnementales²⁵. [REDACTÉ] mentionne également que plus de 10 000 nids d'oiseaux ont été observés en 2021. Cela représente

²⁵ Déclaration de [REDACTÉ] paragraphe 35.

1 368 sites de nidification, et de multiples observations d'un même nid sur plusieurs jours²⁶. Je constate que sa preuve n'est pas contestée.

Des 1 368 nids observés, la grande majorité a été protégée, sauf deux en cinq semaines. Je n'excuse pas Trans Mountain pour la destruction de ces nids et les deux autres quasi-incidents. Cependant, dans le contexte de mon examen du procès-verbal, j'estime que la destruction de deux nids comparativement aux 1 368 qui ont été observés et protégés, ainsi que les deux quasi-incidents, ne constituent pas une preuve suffisante pour établir, selon la prépondérance des probabilités, que les processus liés au système de gestion exigés par le RPT n'ont pas été mis en œuvre.

Bien qu'un manque de supervision ou de contrôle et de coordination des entrepreneurs ait pu contribuer à la destruction de ces deux nids et aux deux quasi-incidents, j'estime que les quatre événements sur lesquels se sont appuyés l'agent verbalisateur et la majorité des membres de la formation ne sont pas suffisants pour conclure à un problème systémique touchant la mise en œuvre des systèmes de gestion de Trans Mountain, en particulier si l'on fait une comparaison avec le reste de la preuve. D'après la preuve au dossier, il semble s'agir d'un événement unique plutôt que d'un défaut flagrant de mettre en œuvre les processus liés au système de gestion requis.

Cinquièmement, puisqu'il s'agit de violations d'un jour, je suis d'avis que toute amélioration des processus liés au système de gestion apportée entre le 12 avril et le 27 mai 2021 devrait être prise en considération dans notre examen du procès-verbal.

Les systèmes de gestion, de par leur conception, comprennent des processus prévoyant la tenue d'activités d'assurance de la qualité afin de cerner les lacunes, de réaliser des enquêtes et, au besoin, de prendre des mesures correctives et de communiquer les résultats. Le RPT reconnaît le besoin d'amélioration continue²⁷.

En l'espèce, la preuve non contestée montre que Trans Mountain a mené des enquêtes, comme l'exige le RPT, après les événements survenus les 12 avril, 8 mai et 27 mai 2021 sur lesquels s'est appuyé l'agent verbalisateur. Trans Mountain a cerné les problèmes et a pris des mesures correctives, a transmis toute l'information pertinente aux employés et aux entrepreneurs au moyen de bulletins et de communications aux équipes sur le terrain, et a amélioré ses processus liés au système de gestion.

Plus particulièrement, elle a pris les mesures qui suivent.

- Après l'événement du 12 avril 2021 :
 - Trans Mountain a interrompu temporairement et volontairement les activités de déboisement sur le chantier de pose 7 en attendant les résultats d'un examen interne.
 - Trans Mountain a retenu les services d'un expert indépendant pour examiner ses programmes et mesures d'atténuation prévus dans le guide pratique sur l'environnement.
 - Le 19 mai 2021, Trans Mountain avait déjà approuvé des exigences accrues pour les activités de déboisement menées sur le chantier de pose 7B pendant la période d'activité restreinte pour les oiseaux migrateurs à la suite de la suspension volontaire du déboisement et de la délivrance d'une ordonnance par Environnement et Changement climatique Canada pour le site CWP-98.

²⁶ Déclaration de [REDACTED] paragraphe 30.

²⁷ Alinéa 6.5(1)x) du RPT.

- Après l'événement du 8 mai 2021 :
 - Trans Mountain a immédiatement interrompu les travaux et l'équipe a cessé toute activité.
 - L'incident a été signalé volontairement à la Régie.
 - Le lendemain, soit le 9 mai 2021, Trans Mountain a envoyé un bulletin à tous les entrepreneurs soulignant et renforçant les exigences relatives à l'examen et à la prise de conscience, chaque jour, des relevés de nids avant le début des travaux, y compris l'exigence d'une visite préalable à la construction.

- Le 18 mai 2021 :
 - Trans Mountain a tenu une réunion relative à l'environnement à l'échelle du projet afin de renforcer les exigences en place relatives aux travaux pendant la période de migration des oiseaux.
 - Elle a aussi insisté sur le fait que toutes les personnes doivent être au courant de leurs responsabilités pour s'assurer que tous les travaux sont effectués conformément aux exigences environnementales de la société.
 - L'information a été communiquée aux employés de Trans Mountain et au personnel de direction des entrepreneurs.
 - Trans Mountain a informé les équipes sur le terrain que les seuls membres du personnel autorisés à retirer ou à modifier le balisage et le jalonnement des nids d'oiseaux sont les spécialistes des ressources et les inspecteurs en environnement des coordonnateurs à l'environnement contractuels.

- Le 21 mai 2021, un site SharePoint standard à l'échelle du projet a été créé pour le partage des cartes relatives à la nidification des oiseaux. Trans Mountain devait travailler avec les spécialistes des ressources pour réduire la taille des cartes et ainsi limiter les problèmes de téléchargement sur le terrain.

- En date du 25 mai 2021, Trans Mountain travaillait à l'élaboration d'une nouvelle règle de protection de l'environnement pour renforcer ses engagements à l'égard des mesures d'atténuation pour les oiseaux nicheurs et de l'installation de panneaux de signalisation dans toutes les zones tampons des nids visés par des mesures d'atténuation.

Ces mesures correctives, les mesures d'atténuation supplémentaires et l'amélioration globale des processus liés au système de gestion de Trans Mountain sont pertinentes pour ma décision quant à savoir si l'agent verbalisateur a établi que les processus liés au système de gestion exigés n'avaient pas été mis en œuvre, c.-à-d. mis en place et en pratique, le 27 mai 2021. À mon avis, ces améliorations démontrent que les processus fonctionnaient comme il se doit. Trans Mountain a examiné les événements survenus et a apporté des améliorations à ses processus et à ses systèmes de gestion en conséquence, comme l'exige le RPT.

Pour les motifs susmentionnés, j'estime que les quatre événements sur lesquels s'est appuyé l'agent verbalisateur ne constituent pas une preuve claire, forte et convaincante que les processus liés au système de gestion de Trans Mountain n'avaient pas été mis en œuvre comme l'exigent les alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT le 27 mai 2021, même en les prenant « ensemble », comme l'agent verbalisateur voudrait que je le fasse. J'estime également que la preuve qu'un quasi-incident est survenu le 27 mai 2021 n'est pas suffisante pour conclure que Trans Mountain n'avait pas mis en œuvre ses processus liés au système de gestion ce jour-là, comme l'exigent les alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT.

Je relève que l'agent verbalisateur avait peut-être d'autres raisons de délivrer le procès-verbal. Malheureusement, aucune autre raison ou justification n'a été communiquée et je ne peux donc pas en tenir compte.

Selon le dossier dont je dispose, je conclus que Trans Mountain n'a pas commis les violations. À la lumière de cette conclusion, il n'est pas nécessaire que j'examine le calcul de la pénalité.

3.0 Montant de la pénalité

Après avoir examiné la question de savoir si la violation avait été établie et avoir conclu qu'elle l'avait été, la majorité des membres de la formation a aussi examiné la pénalité.

3.1 Cote de gravité dans le procès-verbal de violation

Dans le procès-verbal, l'agent verbalisateur a appliqué différentes cotes de gravité aux éléments énoncés dans le tableau de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires*. Le facteur de gravité globale de « +4 » s'est traduit par une pénalité de 88 000 \$.

Trans Mountain a contesté les cotes de gravité attribuées aux éléments 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 9. Trans Mountain a fait valoir que si la formation juge qu'elle a commis les violations, les faits présentés par l'agent verbalisateur sont incomplets ou ont été mal caractérisés et ne justifient pas la cote de gravité globale attribuée compte tenu des facteurs atténuants et aggravants allégués. Le montant de la sanction administrative pécuniaire devrait être ramené à 4 000 \$, ce qui correspond à une cote de gravité globale comprise entre -5 et -7.

3.2 Avantages concurrentiels ou économiques découlant de la violation

Points de vue des parties

Dans le procès-verbal, l'agent verbalisateur a attribué une cote de +2 à l'élément 2. Selon l'agent verbalisateur, les avantages concurrentiels retirés par Trans Mountain étaient des économies de coûts découlant de la construction pendant la saison de nidification. Le système de gestion de Trans Mountain devait être adapté à l'importance, à la nature et à la complexité de ses activités ainsi qu'aux dangers et aux risques qui y sont associés.

Trans Mountain a soutenu que la cote de gravité devrait être de 0. La société a interrompu ses activités, notamment de déboisement, dans la vallée du bas Fraser, en Colombie-Britannique, et a commandé une étude de ses programmes prévus dans le guide pratique sur l'environnement. Toutes ces activités ont entraîné des coûts directs importants et des coûts supplémentaires pour avoir retardé la construction.

Analyse et constatations de la majorité des membres de la formation

La majorité des membres de la formation est d'avis que cet élément exige que l'on tienne compte des *avantages* concurrentiels ou économiques découlant de la *violation*. La violation en l'espèce est le défaut de mettre en œuvre les processus liés au système de gestion exigés aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT.

La violation ne se rapporte pas à la décision de Trans Mountain de mener des activités de construction pendant la saison de nidification. La construction avait été autorisée pendant la saison de nidification, sous réserve de la mise en œuvre des mesures d'atténuation

requis. La majorité des membres de la formation ne considère pas que le fait que Trans Mountain ait poursuivi la construction pendant cette saison constitue un avantage concurrentiel ou économique pertinent en l'espèce.

L'élément ne fait pas référence aux préjudices économiques subis. L'observation de Trans Mountain selon laquelle elle a interrompu ses activités, notamment de déboisement, dans la vallée du bas Fraser, en Colombie-Britannique, et a commandé une étude de ses programmes prévus dans le guide pratique sur l'environnement n'est, par conséquent, par pertinente pour cet élément.

Rien au dossier n'indique que Trans Mountain a retiré des avantages économiques ou concurrentiels en omettant de mettre en œuvre les processus exigés aux alinéas 6.5(1)k) et q) pendant la saison de nidification. En outre, aucun élément de preuve n'a été présenté pour quantifier les avantages économiques ou concurrentiels découlant de la réalisation d'activités de construction alors qu'aucun processus n'avait été mis en œuvre (par opposition à la réalisation de ces activités alors qu'un processus a été mis en œuvre).

La majorité des membres de la formation a décidé d'appliquer un facteur de gravité de 0.

3.3 Efforts raisonnables déployés afin d'atténuer ou de neutraliser les incidences de la violation

Points de vue des parties

L'agent verbalisateur a indiqué qu'il avait attribué la cote +1 à l'élément 3 parce que la destruction d'un nid et d'un œuf d'oiseaux ne peut pas être neutralisée et que Trans Mountain n'a pas mis à jour ses processus en temps opportun afin qu'ils puissent être appliqués à l'ensemble du projet.

Trans Mountain n'est pas d'accord pour dire que la destruction d'un nid d'oiseaux ne peut pas être neutralisée, et elle a mentionné la remise en place réussie du nid retiré du vestiaire pour les bottes au terminal Burnaby. Trans Mountain a soutenu qu'elle avait atténué les effets négatifs en prenant les mesures indiquées à l'élément 2. En date du 18 juin 2021, la Régie avait déterminé que les mesures correctives prises étaient satisfaisantes. La cote appropriée pour cet élément serait de -1 ou -2.

Analyse et constatations de la majorité des membres de la formation

La majorité des membres de la formation juge que Trans Mountain a déployé maints efforts raisonnables pour atténuer les effets de la violation.

- Après l'événement du 12 avril 2021, Trans Mountain a interrompu temporairement et volontairement les activités de déboisement sur le chantier de pose 7 en attendant les résultats d'un examen interne.
- Après l'événement du 12 avril 2021, un expert indépendant a été chargé d'examiner les programmes et les mesures d'atténuation prévus dans le guide pratique sur l'environnement de Trans Mountain.
- Après l'événement du 8 mai 2021, les travaux ont été interrompus immédiatement et l'équipe a cessé toute activité. L'incident a été signalé volontairement à la Régie. Le lendemain, Trans Mountain a envoyé un bulletin à tout le personnel affecté à la construction du projet, soulignant

et renforçant les exigences relatives à l'examen et à la prise de conscience, chaque jour, des relevés de nids avant d'entreprendre les travaux.

- Le 18 mai 2021, Trans Mountain a tenu une réunion relative à l'environnement à l'échelle du projet. Le but était de renforcer les exigences en place relatives aux travaux pendant la période de migration des oiseaux. Elle a insisté sur le fait que tous doivent être au courant de leurs responsabilités pour s'assurer que leur travail est effectué conformément aux exigences environnementales et que l'information a été communiquée aux employés de Trans Mountain et au personnel de direction des entrepreneurs.

Trans Mountain a également mené une enquête après chaque événement et a établi et pris des mesures correctives, comme l'envoi de bulletins et de communications aux équipes sur le terrain. Le rapport d'enquête ayant fait suite aux événements du 8 et du 27 mai 2021 était exhaustif et renfermait des mesures correctives, y compris des mesures relatives à la surveillance et au contrôle des entrepreneurs.

Les mesures prises par l'inspecteur de la Régie qui a délivré l'ordonnance d'inspecteur à Trans Mountain après l'événement du 27 mai 2021 viennent renforcer le fait que les effets de la violation ont été atténués. L'inspecteur de la Régie a jugé que les mesures correctives établies, prises et prévues dans le rapport d'enquête étaient assez satisfaisantes pour que l'ordonnance d'inspecteur soit levée et que le déboisement pendant la période de nidification reprenne.

La majorité des membres de la formation n'est pas persuadée par l'argument de l'agent verbalisateur selon lequel les mesures d'atténuation améliorées de Trans Mountain visant le chantier de pose 7 auraient dû être appliquées à l'ensemble du projet. De l'avis de la majorité des membres de la formation, des mesures d'atténuation améliorées sont requises lorsque les évaluations des dangers déterminent que des mesures d'atténuation supplémentaires sont nécessaires. L'agent verbalisateur n'a pas fourni de preuve claire démontrant que c'est le cas en l'espèce.

La majorité des membres de la formation n'est pas non plus persuadée que Trans Mountain n'a pas mis à jour ses processus en temps opportun. L'analyse et la modification des processus et marches à suivre, y compris la mise en œuvre de la gestion du changement, prennent du temps. L'agent verbalisateur a indiqué que les programmes prévus dans le guide pratique sur l'environnement n'ont été mis à jour qu'après que la Régie a invité la société à le faire. Cependant, l'agent verbalisateur n'a jamais expliqué quel échéancier aurait été raisonnable, compte tenu de la taille et de l'importance de la société et des changements requis. La seule preuve claire est que l'ordonnance d'inspecteur, qui avait été délivrée à Trans Mountain après l'événement du 27 mai 2021, a été levée le 18 juin 2021. Si la Régie avait été préoccupée par les délais de mise en œuvre des changements au processus, elle aurait eu recours à des outils d'application de la loi pour s'assurer que les changements seraient apportés.

Compte tenu de ce qui précède, la majorité des membres de la formation a décidé d'appliquer un facteur de -2 à l'élément 3.

3.4 Négligence du contrevenant

Points de vue des parties

Dans le procès-verbal, l'agent verbalisateur a attribué une cote de +1 à l'élément 4. De l'avis de l'agent verbalisateur, Trans Mountain n'a pas fait preuve de diligence raisonnable adéquate quant à la supervision, au contrôle et à la coordination de ses entrepreneurs. Le 23 mars 2021, Trans Mountain a été informée que les activités de déboisement présentaient un risque élevé et devaient être interrompues pour éviter tout préjudice. Le système de gestion et les processus de Trans Mountain n'ont pas permis de prévenir les dangers et les risques associés aux activités de déboisement. Les activités de déboisement se sont poursuivies jusqu'à la délivrance d'une ordonnance d'inspecteur le 3 juin 2021.

Trans Mountain a soutenu que la cote de gravité liée à l'élément 4 devrait être de 0. Aucun des faits invoqués par l'agent verbalisateur ne permet de conclure à une négligence. Les détails de chaque événement montrent que Trans Mountain a fait preuve de diligence. De plus, le retard de cinq semaines évoqué est une caractérisation trompeuse.

Analyse et constatations de la majorité des membres de la formation

L'élément 4 exige que l'on détermine si Trans Mountain a fait preuve de négligence en omettant de mettre en œuvre les alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT. La formation garde à l'esprit que la diligence raisonnable demeure un moyen de défense possible en cas de négligence.

La majorité des membres de la formation a l'intime conviction qu'un facteur de 0 doit être appliqué à cet élément. Bien que la majorité des membres de la formation ait jugé que Trans Mountain avait omis de mettre en œuvre les alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT, la société n'a pas fait preuve de négligence. Les activités de construction de Trans Mountain étaient autorisées par la loi. En comparant la preuve au dossier, qui fait état du nombre de nids recensés et protégés, avec le nombre de nids touchés, la majorité des membres de la formation juge que dans la plupart des cas, Trans Mountain a été en mesure de mettre en œuvre les mesures d'atténuation requises.

Après chaque événement mentionné dans le procès-verbal, la société a respecté les exigences légales, notamment en menant des enquêtes pour déterminer ce qui s'était passé. Trans Mountain a également pris des mesures supplémentaires, comme cela est énoncé à l'élément 3. Après avoir reçu une ordonnance d'inspecteur, la société a immédiatement cessé les activités de déboisement et a effectué l'analyse des causes fondamentales exigée par l'ordonnance d'inspecteur. Le rapport d'enquête de Trans Mountain était exhaustif et faisait état de mesures correctives raisonnables.

3.5 Degré de collaboration à l'endroit de la Régie relativement à la violation commise

Points de vue des parties

Dans le procès-verbal, l'agent verbalisateur a attribué une cote de -1 à l'élément 5. L'agent verbalisateur a déclaré que Trans Mountain avait rencontré les inspecteurs de la Régie, sur demande, qu'elle avait répondu aux demandes de renseignements et qu'elle s'était conformée aux exigences après la délivrance d'une ordonnance d'inspecteur. Trans Mountain a soutenu qu'étant donné qu'elle a pris ces mesures et qu'elle a volontairement signalé l'incident à la Régie, la cote de gravité devrait être de -2. En réponse à Trans Mountain, l'agent verbalisateur a fait remarquer qu'un facteur de -2 est utilisé lorsqu'une société a pris des mesures extraordinaires. L'agent verbalisateur a qualifié les

efforts de Trans Mountain de raisonnables, soit des efforts qui répondent aux attentes de la Régie, mais qui ne sont pas extraordinaires.

Analyse et constatations de la majorité des membres de la formation

La majorité des membres de la formation a décidé de rajuster le facteur lié à cet élément pour le fixer à -2.

Trans Mountain a fait preuve de collaboration avant et après avoir découvert la violation. Par exemple, elle a rencontré les inspecteurs de la Régie et a collaboré entièrement en répondant aux demandes de renseignements et en se conformant à l'ordonnance d'inspecteur de la Régie. Trans Mountain a signalé proactivement et volontairement l'événement du 27 mai 2021 même si cela n'était pas exigé dans les *Lignes directrices sur les rapports d'événement* de la Régie. Dans l'ensemble, la majorité des membres de la formation est d'avis que le comportement de Trans Mountain est une norme suffisante pour justifier un rajustement de cet élément.

3.6 Rapidité avec laquelle la violation a été signalée à la Régie

Points de vue des parties

L'agent verbalisateur a fait remarquer que l'événement du 27 mai 2021 avait été découvert par Trans Mountain le 28 mai 2021 et signalé à l'inspecteur de la Régie le 2 juin 2021. L'agent verbalisateur n'a pas considéré que le signalement avait été fait rapidement, et il a attribué la cote de 0 à l'élément 6.

Trans Mountain a soutenu que ses efforts en matière de signalement n'avaient pas été pleinement reconnus par l'agent verbalisateur. Le signalement a été fait dans un délai raisonnable et, par conséquent, le facteur lié à cet élément devrait être de -1 ou -2.

Analyse et constatations de la majorité des membres de la formation

L'élément 6 exige que l'on détermine si Trans Mountain a signalé rapidement la violation après en avoir pris connaissance, soit le défaut de mettre en œuvre les processus exigés par le RPT. Le signalement des événements individuels énumérés dans le procès-verbal n'est pas pertinent pour cet élément.

La majorité des membres de la formation juge que c'est grâce au rapport d'enquête que la Régie a pu confirmer les problèmes liés à la mise en œuvre du système de gestion de Trans Mountain. Le rapport d'enquête devait être remis à un inspecteur de la Régie à la suite de la délivrance d'une ordonnance d'inspecteur. La majorité des membres de la formation considère que le fait que Trans Mountain se soit conformée aux exigences légales (en l'espèce, l'ordonnance d'inspecteur) ne justifie pas d'attribuer une cote de -1 ou -2 à cet élément.

La majorité des membres de la formation est d'avis que l'agent verbalisateur a attribué correctement une cote de 0 à cet élément.

3.7 Mesures prises pour éviter que la violation commise ne se reproduise

Points de vue des parties

L'agent verbalisateur a attribué une cote de -1 à l'élément 7 et a indiqué que Trans Mountain avait pris certaines mesures pour prévenir les récidives, comme l'ajout de nouvelles mesures d'atténuation pour des chantiers de pose précis du projet. Toutefois, les mesures d'atténuation n'ont pas été appliquées à tous les chantiers de pose du projet, et les programmes prévus dans le guide pratique sur l'environnement n'ont été mis à jour qu'après que la Régie a invité la société à le faire.

Trans Mountain a soutenu que l'élément 7 devrait être assorti d'une cote de gravité de -2 au vu des facteurs atténuants. En réponse au point de vue de l'agent verbalisateur selon lequel les mesures d'atténuation supplémentaires n'ont pas été appliquées à tous les chantiers de pose du projet, Trans Mountain a affirmé qu'il n'y avait aucune exigence à cet égard et que rien n'en démontrait la nécessité. En réponse au point de vue de l'agent verbalisateur selon lequel les programmes prévus dans le guide pratique sur l'environnement n'ont été mis à jour qu'après que la Régie a invité Trans Mountain à le faire, la société a fait valoir qu'il avait fallu un certain temps à l'expert-conseil pour examiner les programmes et préparer les constatations. Trans Mountain a également eu besoin de temps pour examiner les constatations et déterminer comment les mettre en œuvre dans le cadre de son processus de gestion du changement. Le fait que Trans Mountain ait pris cinq semaines pour mettre à jour son guide pratique sur l'environnement ne constituait pas un retard.

Analyse et constatations de la majorité des membres de la formation

La majorité des membres de la formation est d'avis que Trans Mountain a pris de nombreuses mesures pour éviter que la violation ne se reproduise. Comme il est mentionné dans l'analyse et les constatations ci-dessus, c'est grâce au rapport d'enquête de Trans Mountain que la Régie a pris connaissance des problèmes touchant la mise en œuvre du système de gestion de la société. Les mesures correctives indiquées dans le rapport d'enquête témoignent des démarches que Trans Mountain a faites ou s'est engagée à faire pour prévenir toute récidive. Le rapport d'enquête était exhaustif. Il a mis en lumière les facteurs sous-jacents aux événements et aux mesures prises, formulé des recommandations et proposé des mesures correctives pour améliorer les processus, y compris ceux exigés aux alinéas 6.5(1)k) et q).

Pour les motifs énoncés relativement à l'élément 3, la majorité des membres de la formation est d'avis que le temps que Trans Mountain a pris pour actualiser ses programmes prévus dans le guide pratique sur l'environnement n'était pas déraisonnable.

Compte tenu de ce qui précède, la majorité des membres de la formation conclut que le facteur lié à cet élément devrait être rajusté pour être fixé à -2.

3.8 Tout facteur aggravant qui a une incidence sur les personnes et l'environnement

Points de vue des parties

L'agent verbalisateur a attribué une cote de +2 à l'élément 9, soulignant que la probabilité que les activités de déboisement de Trans Mountain aient une incidence négative sur les oiseaux migrateurs nicheurs était élevée. Bien qu'elle ait été avisée de cela, Trans Mountain a poursuivi le déboisement, sans apporter de changement à l'échelle du projet, jusqu'à ce qu'un inspecteur de la Régie délivre une ordonnance d'inspecteur interrompant les activités.

L'agent verbalisateur a ajouté qu'il a fallu cinq semaines à Trans Mountain pour mettre à jour les programmes prévus dans le guide pratique sur l'environnement pendant la période de nidification des oiseaux migrateurs.

Trans Mountain a insisté sur le fait que l'agent verbalisateur l'a pénalisée deux fois en appliquant une cote de gravité supplémentaire de +2 en fonction d'articles sur lesquels il s'était déjà fondé pour accroître la cote de gravité à l'égard d'autres éléments. Même si Trans Mountain était d'avis qu'il n'y avait pas de facteurs aggravants liés à ces articles, ceux-ci ont été pris en considération ailleurs et on ne devrait pas leur accorder de poids supplémentaire. Trans Mountain a fait valoir que la cote de gravité devrait être réduite pour passer de +2 à 0.

Analyse et constatations de la majorité des membres de la formation

La majorité des membres de la formation est d'avis que les circonstances de la violation et les préjudices qui en ont découlé justifient l'attribution d'une cote de « +1 » à l'élément 9.

Bien que Trans Mountain ait soutenu que l'agent verbalisateur n'aurait pas dû la pénaliser deux fois en examinant des faits pertinents pour d'autres facteurs de gravité, elle n'a pas étayé cette thèse. La majorité des membres de la formation est d'avis que ce qui est pertinent en l'espèce, c'est le risque de préjudices à l'environnement.

Le défaut de Trans Mountain de mettre en œuvre les processus exigés aux alinéas 6.5(1)k) et q) du RPT a accru les risques de préjudices à l'environnement. Sans ces processus, les activités de déboisement de Trans Mountain auraient pu avoir une incidence négative sur les oiseaux migrateurs nicheurs. Cette violation a entraîné la destruction de nids d'oiseaux et des œufs qui s'y trouvaient, une incidence environnementale qui est inacceptable compte tenu des exigences de la Régie en matière de protection de l'environnement.

Toutefois, la majorité des membres de la formation caractériserait le niveau de préjudice réel comme faible, étant donné que seules des espèces communes ont été touchées et que le nombre d'individus touchés est relativement faible comparativement aux populations estimées. Le rapport d'enquête prévoit également des mesures correctives qui, une fois entièrement mises en œuvre, atténueraient le risque qu'un tel préjudice se reproduise.

Par conséquent, la cote de gravité globale est rajustée à -5 et le montant de la pénalité est fixé à 4 000 \$.

Veillez agréer mes sincères salutations.

La secrétaire de la Commission,

Signé par

Ramona Sladic