

**Consultation Report: REGDOC 2.2.4, *Fitness for Duty*** Consultation (November 9, 2015 to March 7, 2016 and April 11 to May 13, 2016)

Consultations relatives au **Rapport de consultation : REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*** (9 novembre 2015 au 7 mars 2016 et 11 avril au 13 mai 2016)

## **Introduction**

REGDOC-2.2.4, *Fitness for Duty*, sets out requirements and guidance of the CNSC with respect to fitness for duty for workers at high-security sites, as defined in the *Nuclear Security Regulations*.

## **Consultation process**

Staff are confident that sufficient and meaningful stakeholder consultations have occurred from the time this project began in 2012 to the present draft presented to the Commission for approval.

Below is a chronology of consultation activities which occurred in two phases.

### Phase I: April to August 2012 – Discussion Paper 12-03

Engagement on the fitness for duty project began in 2012 with the publication of discussion paper DIS-12-03, *Fitness for Duty: Proposals for Strengthening Alcohol and Drug Policy, Programs and Testing* for public consultation. The discussion paper presented the CNSC's broad view of fitness for duty and included specific proposals for alcohol and drug policy, programs and testing requirements. DIS-12-03 was posted on the CNSC website, from April 10, 2012 to August 31, 2012. Following the consultation period, submissions from

## **Introduction**

Le document d'application de la réglementation REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*, énonce les exigences et l'orientation de la CCSN relatives à l'aptitude au travail des travailleurs travaillant dans des sites à sécurité élevée, tels qu'ils sont définis dans le *Règlement sur la sécurité nucléaire*.

## **Processus de consultation**

Le personnel est confiant que les consultations tenues auprès des parties intéressées depuis le début du projet en 2012 ont été suffisantes et utiles dans le contexte de la présente ébauche soumise à la Commission aux fins d'approbation.

Voici la chronologie des activités de consultation qui ont été menées en deux phases.

### Phase I : Avril à août 2012 – Document de travail 12-03

L'engagement à l'égard de l'aptitude au travail a été pris à l'origine en 2012 dans le contexte de la publication du document de travail 12-03, *Aptitude au travail : Propositions de renforcement de la politique, des programmes et du dépistage relatifs à la consommation d'alcool et de drogues* (DIS-12-03), aux fins de consultations publiques. Le document de travail énonçait la vue d'ensemble de la CCSN à l'égard de l'aptitude au travail et établissait des propositions précises relatives aux exigences

stakeholders were posted for 28 days on the CNSC's website for feedback on the comments received. The CNSC received 44 submissions from a variety of stakeholders totaling over 300 pages.

CNSC staff considered all comments received during the public consultation on DIS-12-03 and published a *What We Heard Report*, which provided a summary of the comments. The report also indicated that the CNSC was embarking on the development of a fitness for duty regulatory document to define and document the roles and responsibilities of those involved with managing worker fitness for duty, including measures to be taken by the licensees to ensure that workers are physically, physiologically and psychologically fit to work.

The CNSC also gave notice in the report that it intended to put in place requirements that all Canadian nuclear power plant licensees ensure that workers occupying safety-sensitive positions be alcohol- and drug-free while performing their duties. The report is included as part of the CMD package. While REGDOC-2.2.4, *Fitness for Duty* was being developed, the CNSC continued to engage stakeholders. Presentations were made to the Canadian Nuclear Workers' Council, CANDU Owners Group, Chief Nuclear Officers Forum, and other organizations. In addition, fitness for duty was addressed as a part of CNSC 101 sessions which are used to educate the public on the CNSC's robust regulatory framework program and activities.

de la politique, des programmes et du dépistage relatifs à la consommation d'alcool et de drogues. Le DIS-12-03 a été affiché sur le site Web de la CCSN du 10 avril au 31 août 2012. Après la période de consultation, les commentaires présentés par les parties intéressées ont été affichés sur le site Web de la CCSN durant 28 jours aux fins de rétroaction supplémentaire. La CCSN a reçu 44 mémoires de diverses parties intéressées représentant en tout plus de 300 pages.

Le personnel de la CCSN a examiné tous les commentaires reçus au cours des consultations publiques sur le document DIS-12-03 et a publié un rapport *Ce que nous avons entendu* en faisant la synthèse. Le rapport signalait également que la CCSN entamait l'élaboration d'un document d'application de la réglementation qui définira et documentera les rôles et les responsabilités des personnes qui participent à la gestion de l'aptitude au travail des travailleurs, notamment les mesures que les titulaires de permis doivent prendre pour s'assurer que les travailleurs sont aptes à travailler sur les plans physique, physiologique et psychologique.

Dans le rapport, la CCSN a également indiqué qu'elle comptait mettre en place des exigences obligeant tous les titulaires de permis d'exploitation d'une centrale nucléaire canadienne à s'assurer que les travailleurs qui occupent des postes importants sur le plan de la sûreté ne remplissent pas leurs fonctions sous l'effet de la drogue et de l'alcool. Le rapport est inclus dans la trousse du CMD. Tout au long de l'élaboration du REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*, la CCSN a poursuivi la mobilisation des parties intéressées. Des présentations ont été faites à l'intention du Conseil canadien des travailleurs du nucléaire, du Groupe des propriétaires de centrales CANDU, du forum des responsables

des opérations nucléaires et d'autres organisations. De plus, l'aptitude au travail a fait l'objet de séances CCSN 101 qui visent à sensibiliser le public à l'égard des activités et du programme du cadre de réglementation rigoureux de la CCSN.

Phase II: November 2015 to May 2016 public consultation on draft REGDOC-2.2.4, *Fitness for Duty*.

A draft version of REGDOC-2.2.4, *Fitness for Duty* was issued for public consultation from November 9, 2015 to March 7, 2016. Upon request from stakeholders, the period to receive feedback and comments was extended from 120 to 144 days. Stakeholders were also provided an opportunity to provide comments on the feedback received, from April 11, 2016 to May 13, 2016. In total, the CNSC received 26 submissions from unions, licensees, third party experts, testing companies, industry associations, the general public, and the Canadian Human Rights Commission amounting to 326 pages of comments and approximately 1600 pages of reference material. All comments received have been carefully reviewed and considered.

The following summarizes the key comments received during the Phase II consultation period and provides the CNSC's responses:

**Comment 1:** Stakeholders questioned the need for the regulatory document and suggested that it will take many years of union negotiation and litigation to implement.

Phase II : Novembre 2015 à mai 2016, consultations publiques à l'égard de la version préliminaire du REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*

Une version préliminaire du REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*, a été diffusée aux fins de consultation publique du 9 novembre 2015 au 7 mars 2016. À la demande des parties intéressées, la période de rétroaction et de commentaires a été prolongée, passant de 120 à 144 jours. Du 11 avril au 13 mai 2016, les parties intéressées ont également eu l'occasion de formuler de la rétroaction sur les commentaires reçus. En tout, la CCSN a reçu de syndicats, de titulaires de permis, d'experts de tierces parties, d'entreprises spécialisées dans les essais, d'associations industrielles, du grand public et de la Commission canadienne des droits de la personne 26 mémoires représentant 326 pages de commentaires et environ 1600 pages de documents de référence. Tous les commentaires reçus ont été soigneusement examinés et pris en compte.

Les paragraphes suivants résument les principaux commentaires reçus au cours de la période de consultation et indiquent les réponses de la CCSN.

**Commentaire 1 :** Les parties intéressées ont remis en question l'utilité d'un document d'application de la réglementation et ont laissé entendre qu'il faudra négocier et gérer des contentieux avec les syndicats durant de nombreuses années avant qu'une mise en

Industry acknowledged the potential deterrent effect of fitness for duty programs, but stated that there is no evidence that there is an actual problem that requires resolution. Industry stated that it has several tools already available to ensure staff are fit for duty. Industry comments indicated that effort and costs to implement such a comprehensive program will be unnecessarily diverted from other initiatives, and need to be balanced with actual benefits given that licensees are financially constrained.

**CNSC response:** As part of the continual improvement of the CNSC's regulatory framework, this regulatory document will ensure that requirements and guidance related to fitness for duty, including alcohol and drug testing are transparent, consistent and documented. The regulatory document will also fulfil international expectations and recommendations pertaining to fitness for duty and alcohol and drug use.

The CNSC has a pre-emptive approach to regulation and does not wait until events occur to act with a view to strengthening nuclear safety. In this particular case, the regulatory document was developed based on science, international best practices and recommendations from international agencies and missions.

œuvre soit possible.

L'industrie a reconnu l'effet dissuasif potentiel des programmes d'aptitude au travail, mais a signalé qu'il n'existe pas de preuve d'un réel problème nécessitant une résolution. Elle a également indiqué qu'elle dispose déjà de plusieurs outils permettant de veiller à ce que le personnel soit apte au travail. Dans ses commentaires, elle soulignait que l'effort et les coûts nécessaires à la mise en œuvre d'un programme aussi exhaustif nécessiteraient la diversion inutile de fonds destinés à d'autres initiatives, et qu'il était nécessaire de peser les avantages d'une telle mesure étant donné les budgets serrés des titulaires de permis.

**Réponse de la CCSN :** Dans le cadre de l'amélioration continue du cadre de réglementation de la CCSN, le présent document d'application de la réglementation permettra de veiller à ce que les exigences et l'orientation liées à l'aptitude au travail, y compris le test de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, soient transparentes, uniformes et documentées. Le document d'application de la réglementation permettra également de répondre à des attentes et à des recommandations internationales liées à l'aptitude au travail ainsi qu'à la consommation d'alcool et de drogues.

La CCSN adopte une approche préventive à l'égard de la réglementation et n'attend pas que des événements se produisent pour renforcer la sûreté nucléaire. Dans ce cas précis, le document d'application de la réglementation a été élaboré en fonction de données scientifiques, de pratiques exemplaires et de recommandations tirées d'organisations et de missions internationales.

REGDOC-2.2.4:

- clearly documents CNSC regulatory expectations
- provides greater regulatory certainty for licensees and stakeholders
- updates the nuclear security officer physical fitness test
- amalgamates current fitness for duty-related requirements and guidance
- enhances the CNSC's oversight of fitness for duty

CNSC staff acknowledge the concerns expressed by licensees regarding the implementation of the regulatory document. An implementation period will be established to enable licensees to comply with its requirements.

**Comment 2:** Stakeholders raised concerns related to the legislative basis for random and pre-placement alcohol and drug testing.

Unions and licensees both expressed concerns that random and pre-placement testing potentially violates human rights and privacy legislation.

Licensees stated that if the CNSC concludes that some degree of random and pre-placement testing is required, they would propose to narrow the application of such testing to only the most safety critical positions, i.e. certified staff and nuclear security officers who are armed or who monitor access to the protected area.

Le REGDOC-2.2.4 permet ce qui suit :

- il documente clairement les attentes de la CCSN en matière de réglementation
- il clarifie la réglementation pour les titulaires de permis et les parties intéressées
- il met à jour le test de condition physique des agents de sécurité nucléaire
- il regroupe les exigences et l'orientation actuelles liées à l'aptitude au travail
- il accroît la surveillance de l'aptitude au travail qu'exerce la CCSN

Le personnel de la CCSN comprend les préoccupations des titulaires de permis à propos de la mise en œuvre du document d'application de la réglementation. Une période de mise en œuvre sera prévue pour permettre aux titulaires de permis de s'y conformer.

**Commentaire 2 :** Les parties intéressées ont soulevé des préoccupations à l'égard du fondement législatif des tests de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues aléatoires et préalables à l'affectation.

Les syndicats et les titulaires de permis ont tous exprimé des préoccupations à l'égard de la possibilité que les tests de dépistage aléatoires et préalables à l'affectation violent les lois visant les droits de la personne et la protection de la vie privée.

Les titulaires de permis ont indiqué que si la CCSN conclut qu'un certain niveau de tests de dépistage aléatoires et préalables à l'affectation est nécessaire, ils proposeront de limiter l'application de tels tests aux postes les plus critiques sur le plan de la sûreté, c'est-à-dire, le personnel accrédité et les agents de sécurité nucléaire qui sont armés ou

**CNSC response:** Based on comments received, and in consideration of the balance between nuclear safety and security and human and privacy rights, the population of workers subject to pre-placement and random alcohol and drug testing has been considerably reduced. Only workers that have the most direct and immediate impact on safety and security (i.e., certified staff and onsite nuclear response force members) would be subject to pre-placement and random alcohol and drug testing. The CNSC believes these measures are reasonable.

With respect to the legislative basis, the CNSC has a pre-emptive approach to regulation and does not wait until events occur to act with a view to strengthening nuclear safety. The *Nuclear Safety and Control Act (NSCA)* 9 (a) states that an object of the Commission is: “to regulate the development, production and use of nuclear energy and the production, possession and use of nuclear substances, prescribed equipment and prescribed information in order to

- (i) prevent unreasonable risk, to the environment and to the health and safety of persons, associated with that development, production, possession or use,
- (ii) prevent unreasonable risk to national security associated with that development, production, possession or use,”

qui surveillent l'accès aux zones protégées.

**Réponse de la CCSN :** Selon les commentaires reçus, et compte tenu de l'équilibre entre la sûreté et la sécurité nucléaires ainsi que les droits de la personne et la protection de la vie privée, la population de travailleurs assujettis aux tests de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues aléatoires et préalables à l'affectation a été considérablement réduite. Seuls les travailleurs ayant une incidence directe et immédiate sur la sûreté et la sécurité (c'est-à-dire, le personnel accrédité et les membres de la force d'intervention nucléaire sur le site) seraient assujettis aux tests de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues aléatoires et préalables à l'affectation. La CCSN estime que ces mesures sont raisonnables.

En ce qui a trait au fondement législatif, la CCSN adopte une approche préventive à l'égard de la réglementation et n'attend pas que des événements se produisent pour renforcer la sûreté nucléaire. En vertu du paragraphe 9a) de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires (LSRN)*, la Commission a pour mission « de réglementer le développement, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire ainsi que la production, la possession et l'utilisation des substances nucléaires, de l'équipement réglementé et des renseignements réglementés afin que :

- (i) le niveau de risque inhérent à ces activités tant pour la santé et la sécurité des personnes que pour l'environnement, demeure acceptable,
- (ii) le niveau de risque inhérent à ces activités pour la sécurité nationale demeure

acceptable »

NSCA 9(a) supports REGDOC-2.2.4's alcohol and drug testing provisions.

Le paragraphe 9a) de la LSRN appuie les dispositions relatives aux tests de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues prévues par le REGDOC-2.2.4.

The regulatory document was developed based on the latest science, international best practices and recommendations to strengthen fitness for duty programs. For example, recent IAEA publications from the International Physical Protection Advisory Service (IPPAS) and the Operational Safety Review Team (OSART) have respectively suggested and recommended random drug and alcohol testing. In Canada, pre-placement and random testing are presently being conducted in various industries. For example pre-placement testing is conducted for some school bus drivers and random testing is performed on commercial truck drivers who are required to enter the U.S.

Le document d'application de la réglementation est fondé sur les données scientifiques, les pratiques exemplaires et les recommandations internationales les plus récentes en vue de renforcer les programmes d'aptitude au travail. Par exemple, dans des publications récentes élaborées par le Service consultatif international sur la protection physique (SCIPP) et les missions de l'Équipe d'examen de la sûreté de l'exploitation (OSART), respectivement, l'AIEA a suggéré et recommandé la tenue de test de dépistage de l'alcool et des drogues aléatoires. Au Canada, des tests de dépistage aléatoires et préalables à l'affectation sont actuellement réalisés au sein de diverses industries. Par exemple, certains chauffeurs d'autobus doivent se soumettre à des tests préalables à l'affectation et certains camionneurs commerciaux qui doivent se rendre aux États-Unis sont assujettis à des tests aléatoires.

With respect to human rights and privacy legislation, based on comments received by stakeholders including unions and the Canadian Human Rights Commission, CNSC staff have revised the text in section 2 Background regarding the duty to accommodate. As well, the following documents have been added to the Additional Information section of the regulatory document:

En ce qui a trait aux lois visant les droits de la personne et la protection de la vie privée, selon les commentaires formulés par les parties intéressées, dont des syndicats et la Commission canadienne des droits de la personne, le personnel de la CCSN a révisé le texte de la section 2 (Contexte) portant sur l'obligation d'adaptation. De plus, les documents qui suivent ont été ajoutés à la section *Renseignements additionnels* du document d'application de la réglementation :

- *Loi canadienne sur les droits de la*

- *The Canadian Human Rights Act*
- Canadian Human Rights Commission, *Accommodation Works! A User-Friendly Guide to Working Together on Health Issues in the Workplace* (no date)

With respect to privacy, the Preface stipulates that licensees are expected to comply with all applicable legislation including privacy legislation at the provincial and federal levels.

To address stakeholder concerns, text was added to section 3.2 Fitness-for-duty program to clarify employers' obligations with respect to worker privacy.

**Comment 3:** Comments were raised concerning technical aspects of the assessment processes and alcohol and drug testing methodologies including the need for clarity concerning:

- the roles and responsibilities of those involved with managing worker fitness for duty
- the outcomes for workers who test positive. It was recommended that workers be referred for a substance abuse evaluation rather than to the Employee Assistance Program (EAP)

In addition, some stakeholders recommended that changes be made to the list of drugs and associated thresholds listed in Appendix D: Alcohol and drug testing thresholds.

*personne*

- Commission canadienne des droits de la personne, *L'adaptation : ça se travaille! Un guide convivial pour favoriser la collaboration sur les questions de santé au travail* (date non disponible)

En ce qui a trait à la protection de la vie privée, la préface stipule que les titulaires de permis doivent se conformer à toutes les lois applicables, y compris les lois fédérales et provinciales visant la protection de la vie privée.

Afin d'atténuer les préoccupations des parties intéressées, le texte de la section 3.2 (Programme d'aptitude au travail), a été étoffé afin de clarifier les obligations de l'employeur à l'égard de la protection de la vie privée des travailleurs.

**Commentaire 3 :** Des commentaires visaient les aspects techniques des processus d'évaluation et les méthodes de tests de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, y compris la nécessité de clarifier ce qui suit :

- les rôles et les responsabilités des personnes qui participent à la gestion de l'aptitude au travail des travailleurs
- la voie à suivre pour les travailleurs dont les tests sont positifs; on a recommandé que les travailleurs fassent l'objet d'une évaluation de toxicomanie plutôt que d'être orientés vers le Programme d'aide aux employés (PAE)

De plus, certaines parties intéressées ont recommandé que des changements soient apportés à la liste des drogues et aux seuils connexes énoncés à l'annexe D (Seuils de dépistage de l'alcool et des drogues).



**CNSC response:** Based on comments received, and to provide additional clarity, the terms ‘accredited laboratory’ and ‘urine collector’ have been added to the glossary. Dictionary terms or terms defined in the *Nuclear Security Regulations* such as ‘fitness consultant’ were not added.

To add clarity to the outcomes for workers who test positive, the text in the regulatory document was modified. Workers who provide a verified positive alcohol or drug test shall be removed from safety-sensitive duties and referred for a mandatory substance abuse evaluation.

One additional drug, oxymorphone, was added to the drug list and the cut-off value for four opiates (hydrocodone, hydromorphone, oxymorphone and oxycodone) was reduced from 300 to 100 ng/mL as a result of stakeholder comments.

**Réponse de la CCSN :** En fonction des commentaires reçus et afin d’accroître la clarté, les termes « laboratoire accrédité » et « collecteur d’urine » ont été ajoutés au glossaire. Les termes définis dans le dictionnaire ou dans le *Règlement sur la sécurité nucléaire*, comme « conseiller en conditionnement physique », n’ont pas été ajoutés.

Afin de clarifier la voie à suivre pour les travailleurs dont les tests sont positifs, le texte du document d’application de la réglementation a été modifié. Les travailleurs dont les tests positifs sont vérifiés se verront retirer leurs fonctions essentielles relatives à la sûreté et devront se soumettre à une évaluation obligatoire de la toxicomanie.

Une autre drogue, l’oxymorphone, a été ajoutée à la liste des drogues et la valeur seuil de dépistage de quatre opiacés (hydrocodone, hydromorphone, oxymorphone et oxycodone) a été réduite, passant de 300 à 100 ng/mL, à la suite des commentaires des parties intéressées.

**Comment 4:** Licensees raised concerns regarding the scope of workers subject to psychological and medical assessments.

Licensees argued that the level of effort required for the development of a suite of position-specific psychological and medical tests would be substantial.

Stakeholders stated that the requirement to psychologically assess workers in all safety-sensitive positions is too broad. Stakeholders support the current obligation to test armed security staff before they assume their duties, but do not believe expanding it to other roles would demonstrably improve existing fitness for duty programs or selection processes.

**CNSC response:** With respect to security staff, REGDOC-2.2.4, *Fitness for Duty* expands psychological testing provisions to designated non-nuclear response force personnel. As defined in the regulatory document, these are security staff who are authorized under the *Public Agents Firearms Regulations* to possess or have access to firearms on behalf of the CNSC.

REGDOC-2.2.4, *Fitness for Duty* expands psychological testing to certified staff under pre-placement circumstances only. Given that their actions may “have a direct impact on nuclear safety” (RD-204, *Certification of Persons Working at Nuclear Power Plants*) CNSC staff believes this to be a reasonable measure to ensure

**Commentaire 4 :** Les titulaires de permis ont soulevé des préoccupations à l’égard du nombre de travailleurs s’étant soumis à des évaluations psychologiques et médicales.

Les titulaires de permis estiment que le niveau d’efforts nécessaires à l’élaboration d’un ensemble de tests psychologiques et médicaux propres aux postes serait considérable.

Les parties intéressées ont indiqué que l’exigence d’évaluer l’état psychologique des travailleurs occupant des postes importants sur le plan de la sûreté est trop vaste. Les parties intéressées appuient l’obligation actuelle de soumettre le personnel de sécurité armé à des tests de dépistage préalables à l’affectation, mais estiment que l’élargissement de cette obligation en vue d’inclure d’autres rôles ne permettra pas d’améliorer les programmes actuels d’aptitude au travail ou les processus de sélection.

**Réponse de la CCSN :** En ce qui a trait au personnel de sécurité, le REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*, précise des dispositions sur les examens psychologiques à l’intention du personnel désigné qui ne fait pas partie de la force d’intervention nucléaire. Aux termes du document d’application de la réglementation, il s’agit du personnel de sécurité autorisé en vertu du *Règlement sur les armes à feu des agents publics* à posséder une arme à feu ou à y avoir accès au nom de la CCSN.

Le REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*, élargit la portée des tests psychologiques au personnel accrédité avant leur affectation seulement. Étant donné que les actions du personnel accrédité peuvent avoir « une incidence directe sur la sûreté nucléaire » (RD-204, *Accréditation des personnes qui*

nuclear safety and security. In contrast, the US NRC requires psychological testing for all workers with unescorted access to nuclear power plants as part of its access authorization process.

With respect to all safety-sensitive positions, psychological assessments are only required for cause when a mental health concern that may affect fitness for duty is suspected or identified.

*travaillent dans des centrales nucléaires*), le personnel de la CCSN estime qu'il s'agit d'une mesure raisonnable en vue d'assurer la sûreté et la sécurité nucléaires.

Par comparaison, dans le cadre de son processus d'autorisation d'accès, la NRC des États-Unis exige que tous les travailleurs ayant un accès sans escorte aux centrales nucléaires se soumettent à des tests psychologiques.

En ce qui a trait à tous les postes critiques pour la sécurité, les évaluations psychologiques ne sont requises au besoin pour motif valable qu'en cas de préoccupations à l'égard de la santé mentale pouvant avoir une incidence sur l'aptitude au travail.

### **Concluding remarks**

In addition to the comments outlined above, the CNSC also received several specific comments concerning REGDOC-2.2.4, *Fitness for Duty*. The comments received, as well as the CNSC's responses, are included in the comment disposition table.

### **Conclusions**

En plus des commentaires décrits ci-dessus, la CCSN a également reçu plusieurs commentaires précis concernant le REGDOC-2.2.4, *Aptitude au travail*. Les commentaires reçus ainsi que les réponses de la CCSN sont inclus dans le tableau de réponse aux commentaires.