

PROGRESSER, ENSEMBLE

**Favoriser l'avenir énergétique
propre et sécuritaire
du Canada**

Volume II – ANNEXES

RAPPORT DU COMITÉ D'EXPERTS
SUR LA MODERNISATION DE L'OFFICE
NATIONAL DE L'ÉNERGIE

PROGRESSER, ENSEMBLE

**Favoriser l'avenir énergétique
propre et sécuritaire
du Canada**

Volume II – ANNEXES

RAPPORT DU COMITÉ D'EXPERTS
SUR LA MODERNISATION DE L'OFFICE
NATIONAL DE L'ÉNERGIE

N° de cat. M4-149/2017E (Imprimé)
ISBN 978-0-660-08521-0

N° de cat. M4-149/2017E-PDF (En ligne)
ISBN 978-0-660-08520-3

Also available in English under the title: *FORWARD, TOGETHER – Enabling Canada’s Clean, Safe, and Secure Energy Future – Volume II – Annexes: Report of the Expert Panel on the Modernization of the National Energy Board*

Ce document contient les annexes du rapport : *Progresser, ensemble; Favoriser le futur énergétique propre, prudent et sécuritaire du Canada – Rapport du Comité d’experts sur la modernisation de l’Office national de l’énergie.*

ANNEXE I : Recommandations	1
1. Mandat.....	1
2. Les relations avec les peuples autochtones.....	2
3. Gouvernance et prise de décision.....	3
4. Participation du public.....	5
5. Les activités Î-kanatak Askiy (Préserver la pureté de la terre).....	6
6. Respect pour les propriétaires	7
ANNEXE II : Modifications législatives et réglementaires.....	9
ANNEXE III : Cadre de référence du Comité d'experts.....	15
Contexte	15
Mandat du comité d'experts	15
Portée de l'examen.....	16
Le processus d'examen	18
Confidentialité.....	21
ANNEXE IV : Documents de travail	22
La gouvernance de l'Office national de l'énergie	23
Le mandat et le cadre réglementaire.....	25
Les renseignements énergétiques, les rapports et les conseils.....	27
Les rôles des décideurs relativement aux projets	30
La détermination des intérêts du public canadien	35
La sécurité et la protection de l'environnement	37
La prévention d'urgence, la préparation aux situations d'urgence et l'intervention en cas d'urgence : outils et exigences	41
Le dialogue et la Consultation des peuples autochtones	44
Le Programme de financement des participants de l'Office national de l'énergie.....	50
La participation du public.....	53
Le processus des audiences	57
L'acquisition des terres et la compensation.....	60
ANNEXE V : Processus de consultation du Comité d'experts.....	63
ANNEXE VI : Résumés des séances de consultation du public et des peuples autochtones.....	68
Saskatoon (Saskatchewan)	68
Toronto (Ontario).....	77
Vancouver (Colombie-Britannique).....	88
Winnipeg (Manitoba).....	100
Région de la capitale nationale : Ottawa (Ontario) et Gatineau (Québec)	113

Fort St. John (Colombie-Britannique).....	127
Edmonton (Alberta).....	143
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)	163
Saint John (Nouveau-Brunswick)	172
Montréal (Québec).....	185
ANNEXE VII : Ce que nous avons entendu :	
vos commentaires sur la modernisation de l'ONE.....	215
Gouvernance	215
Mandat.....	218
Processus décisionnel.....	222
Conformité, application et surveillance continue	227
Dialogue avec les peuples autochtones.....	229
Participation du public.....	236
Enjeux relatifs aux terrains.....	239
ANNEXE VIII : Biographies des membres du Comité d'experts	241

ANNEXE I : Recommandations

1. Mandat

1.1.1 Après Consultation des diverses collectivités autochtones et de dialogues pour intervenir avec un large éventail d'intervenants, Ressources naturelles Canada, en collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada (et tout autre acteur pertinent du gouvernement fédéral), les provinces et les territoires, devrait rendre publique une Stratégie énergétique canadienne et la tenir à jour. Cette stratégie devrait tracer la voie à suivre en matière d'énergie au Canada et assurer un équilibre entre les objectifs environnementaux, sociétaux et économiques.

1.2.1 Le gouvernement fédéral devrait assurer une coordination intergouvernementale visant à colliger toutes les initiatives dans le secteur de l'énergie pour ainsi lui permettre d'élaborer sa vision quant à l'avenir énergétique du Canada, tout en respectant les champs de compétences provinciales, territoriales et autochtones. De plus, nous recommandons que cette approche inclue, dans la mesure du possible, la participation d'autres parties prenantes afin de créer une vision commune du Canada en matière d'énergie et de réduction des émissions en résultant, pour ensuite la concrétiser.

1.3.1 Le gouvernement devrait mettre en place une Agence canadienne de l'information sur l'énergie indépendante, qui relèverait directement du ministre des Ressources naturelles, et dont le mandat consisterait à recueillir et diffuser des données sur l'énergie, ainsi qu'à produire et rendre public un rapport annuel sur le système énergétique canadien. L'Agence produirait aussi des analyses quantitatives visant à vérifier que les objectifs de la Stratégie énergétique canadienne sont respectés.

1.4.1 La Loi visant à créer la CCTE devrait conférer au ministre des Ressources naturelles le pouvoir d'émettre une recommandation à l'intention du gouverneur en conseil de manière à lui indiquer si une demande préliminaire pour un grand projet est dans l'intérêt national ou non. Sa décision devrait être fondée sur une Consultation des peuples autochtones (appuyée par le nouveau Bureau des grands projets pour les Autochtones, décrit ci-après au chapitre 2), sur une évaluation stratégique et sur les dialogues intervenus avec les parties prenantes. La question de la détermination de l'intérêt national reviendrait ultimement au gouverneur en conseil.

1.4.2 En outre, nous recommandons d'intégrer à la réglementation, une définition plus complète de « l'intérêt national », qui inclurait l'intérêt spécifique des Autochtones, leur Consultation, les facteurs environnementaux, économiques ainsi que les facteurs sociaux. La réglementation serait mise à jour sur une base régulière de manière à suivre l'évolution de la société. Il conviendrait que la loi habilitante de la CCTE oblige cette dernière à prendre en compte l'intérêt national dans le cadre de ses décisions.

1.5.1 Nous recommandons qu'un Office national de l'énergie modernisé, la future Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE), se voit conférer le mandat, dans sa loi habilitante, d'accorder les autorisations pour les projets de pipelines transfrontaliers et de lignes de transport d'électricité interprovinciales et internationales et d'imposer des conditions précises

aux promoteurs de projet. Les grands projets, comme nous le verrons au chapitre 3, devraient faire l'objet d'une évaluation visant à déterminer s'ils sont conformes à l'intérêt national et ce, préalablement à toute décision. Ultimement, il appartiendrait au gouverneur en conseil de déterminer si le projet cadre avec l'intérêt national. Ce n'est que si le projet était jugé conforme à l'intérêt national qu'il pourrait être soumis au processus décisionnel.

1.5.2 Nous recommandons de plus, pour les projets majeurs et significatifs pour lesquels des évaluations environnementales seront requises, que la CCTE exerce son mandat dans le cadre des commissions d'examen conjoint, où l'ACEE serait l'autorité responsable de la décision portant sur l'évaluation environnementale alors que la CCTE serait l'organisme responsable d'octroyer ou non une autorisation pour la construction d'un pipeline ou d'une ligne de transmission électrique. Cette commission d'examen conjoint permettrait d'atteindre un double objectif, soit la mise en place d'un processus décisionnel unique (et non deux processus d'examen technique et environnemental parallèles) et l'assurance que toutes les évaluations environnementales, menées par l'ACEE, soient cohérentes et de qualité supérieure. Les commissions d'examen conjoint, seraient composées de cinq membres, dont au moins un membre représentant les collectivités autochtones, deux commissaires de la CCTE, deux de l'ACEE et d'un dernier commissaire indépendant.

1.6.1 La loi habilitante de la CCTE devrait inclure des dispositions visant à revoir et à renforcer ses ressources et son expertise dans le domaine des lignes de transport, tout en mettant un accent particulier sur la construction de relations avec les provinces (puisqu'elles seront responsables des nouveaux projets de production d'énergie) et l'intégration des nouvelles sources d'énergie (renouvelable) au réseau national.

2. Les relations avec les peuples autochtones

2.1.1 Les peuples autochtones devraient, sur une base de nation à nation, participer à l'élaboration de la Stratégie énergétique nationale du Canada. Nous nous tournons vers le ministre des Ressources naturelles afin de déterminer comment y arriver à la lumière des décisions et des recommandations du Groupe de travail interministériel sur la révision des lois et politiques relatives aux peuples autochtones.

2.2.1 Nous recommandons que le gouvernement finance un Bureau des grands projets pour les Autochtones, lequel serait géré par les Autochtones comme ils le jugent approprié. Les responsabilités de ce Bureau comprendraient, mais sans s'y limiter, l'élaboration de processus clairs, de lignes directrices et de responsabilités en lien avec la Consultation formelle du gouvernement portant sur les infrastructures de transport d'énergie, les processus réglementaires et la vérification de la conformité à ces lignes directrices. De plus, ce Bureau élaborerait et diffuserait les pratiques exemplaires, y compris en ce qui a trait à la coordination et au soutien des évaluations environnementales et des examens réglementaires, de façon à aider les communautés autochtones intéressées à rehausser leur participation aux processus formels de Consultation et aux sessions de dialogues.

2.2.2 La loi habilitante de la nouvelle Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE) doit prévoir que la CCTE doit entreprendre des dialogues avec les communautés

autochtones dans le but de rehausser et de faciliter leur participation significative aux phases stratégiques et de délivrance des autorisations pour les projets.

2.3.1 Nous recommandons que le ministre des Ressources naturelles établisse, en partenariat avec les peuples autochtones et conformément au cadre qui sera élaboré par le Groupe de travail interministériel, qui sera l'autorité désignée pour mener la Consultation de la Couronne au stade de la phase stratégique de l'examen d'un projet, lors de l'évaluation spécifique et réglementaire du projet pour une prise de décision et pendant la surveillance continue des activités d'exploitation des installations par la CCTE. Cette désignation doit inclure des lignes directrices claires portant sur l'identité des personnes qui peuvent ou doivent être présentes au nom de la Couronne durant la Consultation, et non simplement les organismes gouvernementaux.

2.4.1 Nous recommandons que la CCTE et le ministre des Ressources naturelles élaborent des lignes directrices concernant les dialogues en amont qui permettront à l'industrie et aux peuples autochtones de communiquer plus facilement sans porter préjudice aux revendications non réglées concernant les droits des Autochtones, ou aux examens de projets ultérieurs. Ces lignes directrices devraient également porter sur les sessions d'information précédant le dépôt de projets, les assemblées publiques avec les promoteurs sous la surveillance de l'organisme de réglementation des infrastructures énergétiques.

2.5.1 Nous recommandons que la Couronne s'assure de la souplesse de ses processus, confirmant le principe que chaque nation autochtone entretient une relation distincte avec le Canada. En outre, nous incitons le gouvernement à consacrer plus d'efforts pour rencontrer les peuples autochtones selon leurs propres conditions, dans leurs propres lieux, autant que faire se peut.

3. Gouvernance et prise de décision

3.1.1 La loi habilitante de la CCTE devrait prévoir qu'il appartient au gouverneur en conseil de déterminer si un projet est dans l'intérêt national ou non, sur la base d'un rapport préparé à la suite de consultations publiques et de la recommandation du ministre des Ressources naturelles. Depuis le dépôt d'un projet préliminaire au gouverneur en conseil, cette étape devrait normalement s'échelonner sur un délai de 12 mois. Le gouverneur en conseil devrait par la suite déterminer si le projet cadre avec l'intérêt national dans un délai de trois mois. L'objectif de cette première étape consiste à déterminer si un grand projet peut passer à la prochaine étape et faire l'objet d'un examen détaillé.

3.2.1 La loi habilitante de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie devrait conférer à cet organisme le statut d'organisme quasi judiciaire indépendant avec le pouvoir d'approuver ou de refuser des projets, en fonction de critères techniques, d'une évaluation environnementale détaillée et de conditions spécifiques au projet incluant les questions sociales, économiques, immobilières et municipales. Nous recommandons en outre que l'examen détaillé de tout grand projet soit complété, normalement dans un délai de deux ans suivant le dépôt de la demande par le promoteur afin qu'il y ait suffisamment de temps pour réaliser de véritables Consultations et dialogues.

3.2.2 Nous recommandons aussi d'abroger l'article 58 (1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et que la nouvelle Loi édicte l'autorité décisionnelle, le processus à suivre et les critères à respecter

pour trois catégories d'examens : 1. les projets d'envergure nationale, qui nécessitent un examen par le gouverneur en conseil; 2. les projets d'importance qui exigent une commission d'examen conjoint complète (mais pas une évaluation de la détermination de l'intérêt national par le Cabinet); et 3. les activités de moindre importance qui exigent un examen et une approbation, mais non une commission d'examen conjoint complète. Ces critères devraient se rapporter aux risques et aux répercussions d'un projet. Il ne doit pas s'agir de critères arbitraires.

3.2.3 Nous recommandons également que la loi habilitante de la CCTE prévoie l'harmonisation la plus poussée possible des procédures et des pouvoirs relatifs à l'examen de demandes de licence d'importation et d'exportation ainsi que ceux applicables à l'examen des lignes électriques, avec les procédures et pouvoirs portant sur les pipelines pour qu'on procède à ces examens avec la même transparence et intégrité.

3.2.4 Nous recommandons en outre que la loi habilitante de la CCTE ne lui confère aucun pouvoir qui revient au ministère des Pêches et des Océans et au ministère des Transports relativement à la délivrance d'autorisation (p. ex., la délivrance d'autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables*). Toute entente autorisant l'exercice de tels pouvoirs devrait être résiliée.

3.2.5 Enfin, nous recommandons que le gouvernement consacre deux principes fondamentaux dans la loi : qu'aucune activité réglementée ne soit réalisée sans l'autorisation appropriée et que toute activité réglementée soit assujettie à une évaluation environnementale adaptée à l'échelle du projet et aux risques qui y sont associés.

3.3.1 La loi habilitante de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie devrait prévoir que la CCTE soit gouvernée par un conseil d'administration dont la seule responsabilité serait d'établir des orientations stratégiques et d'assurer la supervision des activités de la Commission. Les formations de commissaires et les décisions découlant du processus réglementaire relèveraient des commissaires uniquement.

3.3.2 Nous recommandons en outre que la Commission soit gérée par un président-directeur général qui ne soit ni un membre du conseil d'administration ni un commissaire nommé spécifiquement à des fins d'évaluation de projets. De plus, la loi habilitante de la CCTE devrait stipuler que ni le président du conseil d'administration ni le président-directeur général ne dispose de la discrétion de s'immiscer dans les activités indépendantes des formations d'audiences, comme par le retrait d'un commissaire qui traite une demande.

3.3.3 Enfin, nous proposons que les rapports annuels de la CCTE comprennent un rapport, en langage simple sur le modèle de recouvrement des frais et de financement de l'organisme et qu'il en explique le fonctionnement. Ce modèle de financement devrait également figurer sur la liste des enjeux que les Comités multilatéraux régionaux pourraient examiner.

3.4.1 Nous recommandons que le président-directeur général de la CCTE (ou dans l'immédiat de l'ONE) soit chargé d'établir une matrice de compétences pour les commissaires qui seraient appelés à siéger au sein d'une formation pour un projet spécifique. Cette matrice devrait comprendre un large éventail de compétences, d'expérience et de formation et ainsi assurer que chaque formation de commissaires compte une catégorie de ces compétences. Puisque le savoir

ancestral autochtone est essentiel à une prise de décision fiable et afin de bâtir une réelle relation nation à nation, nous recommandons que chaque commission d'examen conjoint comprenne au moins un Autochtone détenant une vaste expérience en ce qui concerne les enjeux et la perspective autochtones. La matrice des compétences devrait faire l'objet d'une Consultation auprès des Autochtones et d'une consultation du public en général. Elle devrait en plus être rendue publique et mise à jour de façon régulière.

3.4.2 Nous recommandons que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soit modifiée afin de supprimer l'exigence selon laquelle les membres de l'Office (les commissaires selon notre vision modernisée) doivent résider à Calgary. Nous recommandons aussi que le futur conseil d'administration se situe à Ottawa.

3.4.3 Nous recommandons en outre que la loi habilitante sur la CCTE tienne compte des règlements de l'ONE en matière de conflit d'intérêts, notamment des dispositions concernant l'après-mandat de membres de l'industrie et la période d'attente obligatoire, en vue de réduire les risques de conflits d'intérêts, qu'ils soient apparents ou réels. En outre, la politique en matière de conflit d'intérêts devrait prévoir une disposition pour la révocation de la nomination d'un directeur ou d'un commissionnaire aux audiences en cas de conflits d'intérêts majeurs, réels ou apparents, qui seraient renforcés par des lignes directrices ou des règlements pouvant être mis à jour de manière périodique.

3.4.4 Enfin, nous recommandons la mise en place, après Consultation des Autochtones, d'un Conseil consultatif externe des aînés qui sera responsable de conseiller le conseil d'administration, le président-directeur général ainsi que les commissaires relativement à tout enjeu relatif aux Autochtones. Ce Conseil s'assurerait aussi de réviser les pratiques de la CCTE et de veiller à une réelle inclusion des Autochtones au sein de la CCTE et d'une interprétation juste de leur savoir ancestral.

4. Participation du public

4.1.1 Nous recommandons d'abolir le test sur la détermination de l'intérêt comme condition préalable permettant d'avoir le droit de donner son opinion lors des audiences sur des projets et lors de la supervision des opérations. La loi habilitante de la CCTE devrait être adaptée pour autoriser un plus large éventail de commentaires, que ce soit de simples lettres ou la présentation et l'évaluation de preuves.

4.1.2 Nous recommandons aussi que la loi habilitante de la CCTE prévoie une disposition pour permettre à tous les Canadiens de soumettre une lettre de commentaires à la CCTE afin qu'elle soit prise en considération pendant les délibérations.

4.2.1 Nous recommandons que le gouvernement modifie la législation gouvernant la CCTE pour habiliter l'organisme de réglementation et exiger qu'il exécute son rôle quasi judiciaire selon des normes élevées, mais aussi que ses processus soient conçus et mis en œuvre de façon à maximiser l'inclusion de toutes les parties. L'organisme de réglementation devrait analyser et modifier ses processus afin d'atteindre un niveau plus élevé de participation publique, de flexibilité et de résultats vers lequel le public souhaite voir l'organisme se diriger pour se sentir bienvenu, mais

aussi pour accueillir et autoriser la participation des parties intéressées qui ne connaissent peut-être pas parfaitement le processus judiciaire.

4.2.2 De plus, nous recommandons que les critères sur l'intérêt préalable à respecter pour être autorisé à participer soient abrogés et que chaque partie intéressée ait l'occasion raisonnable de participer proportionnellement à son apport. Enfin, toute partie devrait être autorisée à rédiger des lettres de commentaires sans avoir à y être autorisée.

4.3.1 Nous recommandons que la loi habilitante de la CCTE institue un rôle d'intervenant public basé sur les modèles utilisés avec succès dans d'autres instances afin de représenter les intérêts et les opinions des parties souhaitant utiliser ce service et, dans la mesure du possible, coordonner des études techniques et scientifiques.

4.4.1 Nous recommandons que la loi habilitante de la CCTE constitue des Comités multilatéraux régionaux qui soient ouverts à toutes les parties intéressées et dotés d'un mandat d'examiner tous les aspects du cycle réglementaire des infrastructures réglementées et du système opérationnel (par exemple, les risques environnementaux émergents, la surveillance du rendement, les répercussions socioéconomiques des activités réglementées, et bien d'autres sujets).

4.5.1 Nous recommandons que la CCTE poursuive la réforme de sa présence en ligne, et que ce travail soit orienté par les priorités de ses utilisateurs, et non par celles de l'organisme de réglementation. Nous recommandons en outre l'établissement d'un bureau en ligne de sensibilisation visible et accessible au public, qui serait responsable d'échanger avec les citoyens et de les aider à s'orienter dans les nombreux processus et documents qui peuvent freiner leur participation au système de réglementation.

5. Les activités Î-kanatak Askiy (Préserver la pureté de la terre)

5.1.1 Nous recommandons que la CCTE réglemente, communique ses normes et son approche relative au respect de ses normes et à la protection de l'eau, ainsi que ses attentes par rapport aux systèmes de gestion. La CCTE doit communiquer dans un langage clair et accessible aux non-initiés. Elle doit aussi consulter ses Comités multilatéraux régionaux (il s'agit de notre suggestion) pour déterminer les éléments nécessitant une révision, le cas échéant.

5.1.2 Nous recommandons en outre que la CCTE décrive en langage simple les règles concernant la responsabilité, qu'elle explique comment les sommes monétaires sont calculées et qu'elle accepte d'entreprendre une révision, en consultant le public, du montant de la caution à payer, afin de s'assurer que le montant en question réponde adéquatement à la question du traitement des risques, comme le voulait l'intention.

5.2.1 Nous recommandons que le CCTE améliore immédiatement la transparence des données de surveillance, des rapports d'incidents et des suivis, et fournisse de meilleurs outils en ligne, de façon à permettre à tous les citoyens de profiter de cette information.

5.2.2 Nous recommandons aussi que le gouvernement conclue des ententes officielles avec les peuples autochtones qui souhaitent y participer, afin de créer des programmes locaux de surveillance des infrastructures énergétiques qui fourniront des données essentielles pour les systèmes et outils existants.

5.2.3 Nous recommandons aussi que des Comités multilatéraux régionaux, composés d'intervenants de divers horizons, examinent, en collaboration avec des citoyens, des premiers intervenants et d'autres groupes, les programmes de préparation aux situations d'urgence, afin de s'assurer qu'ils sont complets et que, dans le cas contraire, la CCTE remédie à toute lacune.

5.3.1 Nous recommandons que la CCTE publie périodiquement des rapports rédigés en langage simple et évitant le jargon, mais sans sacrifier à la précision, sur les incidents et les mesures de conformité, permettant à toute partie intéressée de savoir ce qui s'est produit et pourquoi, ainsi que ce qui a été effectué par la suite.

5.4.1 Nous recommandons que la loi habilitante de la CCTE confère le pouvoir de mettre en place des Comités multilatéraux régionaux, l'intention étant qu'ils soient intégrés officiellement aux systèmes de gestion et d'amélioration continue de la CCTE, permettant à tous les participants d'évaluer les différents aspects des pratiques et des résultats de la CCTE, pour éventuellement recommander des améliorations.

6. Respect pour les propriétaires

6.1.1 Nous proposons de consacrer dans la loi habilitante de la CCTE la création d'un poste d'ombudsman. Celui-ci examinerait les relations entre les propriétaires fonciers et les entreprises et ferait des recommandations pour leur amélioration, il offrirait des conseils et des pratiques exemplaires pour comprendre le processus, favoriserait une médiation plus efficace et, selon toute probabilité, créerait un fonds pour aider les propriétaires à obtenir des conseils juridiques pertinents.

6.1.2 Nous recommandons aussi que les commissaires aux audiences de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE), dans le cadre de leurs fonctions, entendent les causes portant sur le règlement extrajudiciaire des conflits et de l'arbitrage, avec l'appui, au besoin, de l'équipe du personnel qui oeuvre dans les dossiers d'arbitrage de différends, et de réformer le processus actuel pour le simplifier considérablement et publier les résultats des décisions d'arbitrage.

6.2.1 Nous recommandons que la CCTE collabore avec les provinces et les territoires pour imposer des normes plus rigoureuses concernant la conduite des agents fonciers, allant jusqu'à l'établissement d'un programme de certification officielle, et qu'elle effectue une surveillance plus régulière de cette fonction. De telles normes devraient comprendre des protocoles stricts applicables dès les premiers contacts avec les propriétaires. Ils devraient prévoir que l'industrie fournisse une explication complète des impacts anticipés sur la propriété, que le fonctionnement de l'entente proposée soit expliqué, en plus d'imposer un intervalle de réflexion entre le premier contact et la signature de l'entente, afin de garantir que celle-ci ait été pleinement comprise.

6.2.2 Nous recommandons que la CCTE établisse des protocoles clairs pour la communication afin de s'assurer que les propriétaires soient bien informés de l'exercice par les exploitants du droit de passage lorsqu'il s'agit de circonstances non urgentes, ce qui inclurait la résolution de conflits relatifs au droit de passage dans le cas de différends qui ne sont pas encore réglés.

6.2.3 Nous recommandons en outre un réexamen des pratiques relatives aux compensations et leurs résultats. Au terme de ce réexamen, un rapport serait rendu public, de manière à mieux comprendre et aborder tous les aspects problématiques de la question, de petite et de grande importance.

ANNEXE II : Modifications législatives et réglementaires

Constats préliminaires relatifs aux modifications législatives et réglementaires potentielles

La présente annexe contient les constats préliminaires du Comité d'experts concernant des modifications potentielles qui pourraient être apportées à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la *Loi sur la sûreté des pipelines*, le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, et le *Règlement sur les obligations financières relatives aux pipelines*, pour faire écho aux recommandations de leur rapport. Par conséquent, cette annexe se veut un point de départ pour permettre d'aider les rédacteurs à élaborer leur réforme législative et réglementaire tout en indiquant l'intention qu'avait le Comité. Ce document ne doit pas être vu comme un examen complet des mesures législatives et réglementaires applicables.

Comme commentaire général, le Comité d'experts recommande que le recours aux exonérations générales pour soustraire un exploitant d'infrastructure de l'application de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, soit abrogé et remplacé par un cadre législatif axé sur l'obtention de permissions.

Le Comité d'experts reconnaît par ailleurs que les peuples autochtones doivent être Consultés dans le cadre de ce processus de rédaction législative.

<i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>	
Commentaires généraux	<p>Le titre de la Loi devra être modifié.</p> <p>La Loi devra :</p> <ul style="list-style-type: none">i) être rédigée dans un langage clair, de façon à être facilement comprise par le public;ii) refléter la neutralité des sexes;iii) appuyer les efforts visant à favoriser une relation de nation à nation. <p>Les révisions proposées dans l'ensemble de cette annexe portent, pour la plupart, sur la délivrance des autorisations. Nous croyons cependant que la Loi devra prévoir, dans le cadre du processus décisionnel, l'inclusion d'une étape de détermination de l'intérêt national du projet.</p> <p>Toutes les références aux « eaux navigables », au « ministère des Transports » et au « ministère des Pêches et des Océans » devront être supprimées.</p> <p>La Loi devra refléter la recommandation émise par le Comité d'experts selon laquelle les inspecteurs de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE) devront inspecter les pipelines avant leur mise en service. Pouvez-vous vérifier que cette recommandation se retrouve bel et bien dans le rapport car je ne suis pas certaine que nous l'ayons laissée.</p>

	<p>La Loi devra également édicter l'obligation pour la CCTE de rendre publiques les raisons sur lesquelles reposent toute décision relative à une exonération spécifique.</p> <p>La Loi devra être modifiée de façon à habiliter la CCTE à fournir des avis sur les ressources nécessaires pour soutenir la production d'électricité de diverses sources.</p>
Définitions	<p>À l'article 2, les définitions suivantes devront être révisées et probablement modifiées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la définition de « corps dirigeant autochtone » devra être mise à jour; - la définition de « comité d'arbitrage » devra être modifiée afin de préciser qu'il relèvera dorénavant de la CCTE; - la définition d'« Office » devra être modifiée afin de refléter la création de la nouvelle « Commission »; - la définition de « certificat » devra être modifiée afin de préciser que le terme s'applique aux grands projets; l'expression « grands projets » devra être définie; le terme « licence », s'appliquant aux plus petits projets, doit également être défini; - l'expression « Secrétaire de l'Office » devra être modifiée pour se lire « secrétaire de la Commission »; <p>Une définition du terme « Commissaire » devra être ajoutée.</p>
Constitution de l'Office	<p>L'article 3(1) devra être modifié de façon à refléter la recommandation du Comité d'experts sur les sujets suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le conseil d'administration, qui déterminera la vision stratégique ainsi que les activités de surveillance de la Commission; - Le nouveau rôle des Commissaires aux audiences qui siégeront aux commissions d'audience, au comité d'arbitrage, qui interviendront pour la résolution de litiges, qui engageront le dialogue avec les parties prenantes ou qui prendront d'autres décisions relatives à la réglementation.
Durée du mandat des membres	<p>L'article 3(2) devra être modifié de façon à préciser que la durée du mandat des Commissaires sera de six ans.</p>
Admissibilité	<p>L'article 3(4) devra être modifié de façon à définir le processus de nomination des Commissaires aux audiences et à préciser que ce processus devra se dérouler d'une manière transparente.</p>
Lieu de résidence et incompatibilités	<p>L'article 3(5) devrait être modifié de façon à prévoir qu'une période de temps, dont la durée sera à déterminer, doit s'écouler avant qu'une personne provenant de l'industrie énergétique ne puisse devenir Commissaire de la CCTE. Parallèlement, cette période d'attente s'appliquera également pour les Commissaires de la CCTE qui souhaiteront accepter un poste au sein de l'industrie énergétique.</p>

	<p>L'article 3(5)a), qui décrit les exigences de résidence des membres du Conseil, devra être abrogé.</p> <p>L'article 3(5)b) et l'article 4 devront être modifiés de façon à refléter le fait que le poste de tout Commissaire aux audiences est permanent et que certains travailleront à temps partiel. Le passage qui précise que [les commissaires] « ne peuvent, durant leur mandat, occuper un poste ou un emploi incompatible avec les fonctions que leur confère cette loi » devra être maintenu au sein de cet article.</p>
Dirigeants	<p>L'article 6 devrait être modifié de façon à refléter les recommandations du Comité d'experts concernant les rôles et les responsabilités des dirigeants tels qu'ils sont décrits dans le chapitre sur la gouvernance. Plus particulièrement, la Commission devrait être gérée par un président-directeur général qui n'est ni membre du conseil d'administration ni Commissaire. Les membres du conseil détermineront la vision stratégique ainsi que les activités de surveillance de la Commission.</p> <p>L'article 6(2) – Attributions du président, devra être abrogé.</p> <p>Les articles 6(2.2) et 6(2.3) – Mesures pour respecter les délais, devront être abrogés. La <i>Loi sur la CCTE</i> éventuelle devra faire en sorte que ni le président du conseil d'administration ni le président-directeur général de la CCTE ne dispose de la discrétion de s'immiscer dans les activités des formations d'audience indépendantes, comme le retrait d'un Commissaire qui étudie une demande.</p> <p>L'article 6(2.5) devra être modifié de façon à supprimer la référence à l'article « Mesures pour respecter les délais ».</p>
Siège social	<p>L'article 7(1) devra être modifié afin de refléter la recommandation selon laquelle le conseil d'administration et le personnel de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie assigné aux dossiers de réglementation d'électricité doivent être situés à Ottawa, en Ontario. Le siège social de la Commission devra être situé à Calgary, en Alberta, et plusieurs bureaux régionaux devraient être établis dans toutes les régions du Canada lorsque cela est pertinent.</p>
Quorum	<p>L'article 7(2) devra être modifié afin de refléter les recommandations du Comité d'experts concernant le processus d'audience.</p>
Pouvoirs de l'Office – l'Office est une cour	<p>L'article 11(1) devra être modifié afin de décrire les pouvoirs du conseil d'administration et des Commissaires (à titre indicatif, veuillez consulter la législation habilitante de l'organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta).</p>
Pouvoirs quant aux témoins	<p>L'article 11(3) devra être modifié afin de préciser que la CCTE devra avoir les pouvoirs d'un organisme quasi judiciaire ainsi que le pouvoir d'engager le dialogue avec les différentes parties intéressées d'une manière qui n'est pas quasi judiciaire.</p>

Rapidité	Dans l'article 11(4), la référence à la section 6(2.2) (soit les « mesures pour respecter les délais ») devra être supprimée.
Enquête	Pour l'article 12(1.1), veuillez-vous référer aux recommandations du Comité d'experts sur les « activités de surveillance », sous cette rubrique du rapport.
Programme de financement des participants	L'article 16(3) pourra être modifié si le programme est jugé inadéquat à la suite d'une étude éventuelle du programme.
Pouvoirs du président	L'article 16(5) devra être modifié de façon à supprimer la référence à l'article 6(2.2) intitulé « Mesures pour respecter les délais ».
Membres qui cessent d'exercer leur charge	L'article 16(6) devra être modifié de façon à prévoir que les Commissaires qui sont reconnus fautifs en vertu des lignes directrices de la CCTE portant sur les conflits d'intérêts, perdront leur qualité de Commissaires.
Fonctions consultatives – Étude et suivi	Le paragraphe 26(1)a) devra être modifié afin de refléter la recommandation du Comité d'experts voulant que ces fonctions soient transférées à la nouvelle Agence canadienne de l'information sur l'énergie. Il convient de noter que le paragraphe 26(1)b) qui prévoit que l'Office doit effectuer l'étude et la surveillance « pour la sécurité des pipelines et des lignes internationales » devrait être conservé.
Emplacement des pipelines – Approbation de l'Office	L'article 31 devra être modifié afin de préciser que la CCTE devra consulter les parties intéressées sur le tracé définitif de l'infrastructure proposée avant la délivrance d'un certificat et rendre publique l'information portant sur ce tracé.
Avis aux procureurs généraux des provinces	L'article 32(2) devra être modifié afin de s'assurer que la carte géographique et la demande sont rendues publiques, et ce, par des moyens modernes de communication.
Paiement des frais	L'article 39 devra être modifié afin que la CCTE puisse fournir du financement pour encourager la participation à une audience et d'autres activités (p. ex., les audiences sur le tracé détaillé de l'infrastructure).
Déviations – Approbation des déviations	L'article 45(1) pourra nécessiter des modifications de façon à préciser que la Commission doit consulter le propriétaire foncier si la déviation dépasse le corridor approuvé.
Réglementation de la construction, de l'exploitation et de la cessation d'exploitation – Sûreté et sécurité	L'article 48(1) devra être modifié de façon à prévoir que les ordres donnés par l'organisme de réglementation de réparer, reconstruire ou modifier une partie du pipeline devront être rendus publics.
Ordonnances d'exemption des entreprises	Pour l'article 48(2.1), tout pouvoir général permettant à la CCTE d'accorder des exemptions devra être abrogé de la Loi.

Limites de responsabilité	L'article 48.12(5) devra être modifié de façon à s'assurer que le libellé soit en langage simple.
Frais relatifs à la cessation d'exploitation	L'article 48.49(1) devra être modifié de façon à prévoir que la Commission fera une évaluation de l'efficacité des mesures prises par l'organisme de réglementation pour s'assurer que les entreprises sont en mesure de payer pour la cessation de leur exploitation et pour couvrir tous les frais relatifs à leurs pipelines abandonnés. Par ailleurs, ce paragraphe devra aussi être modifié pour prévoir que ces mesures soient divulguées publiquement et que l'efficacité des mesures soit évaluée périodiquement.
Inspecteurs – Nomination des inspecteurs	L'article 49(1) devra être modifié afin que les inspections soient effectuées en toute transparence et les résultats rendus publics, à l'exception de renseignements de nature confidentielle.
Certificats	L'article 52(1) devra être modifié afin de refléter les recommandations du Comité d'experts sur l'approche en deux étapes de la prise de décision relative aux grands projets (c'est-à-dire que la phase I portera sur la détermination de la conformité du projet à l'intérêt national, et que la phase II prendra la forme d'un examen sous la direction de la CCTE). De plus, cet article devra prévoir l'obligation pour l'organisme de réglementation de démontrer que le promoteur du projet dispose des ressources nécessaires pour construire le projet en toute sécurité en fournissant toute l'information pertinente (p. ex., des détails sur l'ingénierie).
Facteurs à considérer	L'article 52(2) devra être modifié afin de refléter la recommandation du Comité d'experts en lien avec l'intérêt national.
Évaluation environnementale	L'article 52(3) devra être modifié afin de refléter la recommandation du Comité d'experts en lien avec les évaluations environnementales.
Délai	L'article 52(3) devra être modifié afin de refléter la recommandation du Comité d'experts en lien avec les évaluations environnementales.
Prorogations	L'article 52(7) devra être modifié afin d'indiquer qu'une seule prorogation pourra être accordée (d'une durée de trois [3] mois pendant l'examen effectué par la CCTE).
Instructions du ministre	Le paragraphe 52(8) <i>b</i>) devra être modifié en supprimant la référence à l'article 6(2.2) intitulée « Mesures pour respecter les délais ».
Décret ordonnant un réexamen	L'article 53 devra être abrogé.
Décret concernant la délivrance du certificat	L'article 54 devra être abrogé.
Observations	L'article 55(2) devra être modifié afin de refléter les recommandations du Comité d'experts sur la participation améliorée du public aux audiences.

Conditions du certificat	L'article 57 devra être modifié afin de refléter les recommandations du Comité d'experts sur les conditions applicables au projet.
Ordonnances d'exemption relatives aux pipelines	L'article 58 devra être modifié afin que le processus d'examen des plus petits projets repose sur l'obtention de permissions et non sur des ordonnances d'exemption de l'organisme de réglementation.
Évaluation environnementale	L'article 58(6) devra être modifié afin de refléter les recommandations du Comité d'experts relativement aux évaluations environnementales.
Permis – Délivrance	L'article 58.11 devra être modifié afin de permettre à la CCTE de tenir des audiences concernant les lignes de transmission électriques.
Exemptions	Toutes les dispositions de la Loi permettant des exemptions générales devraient être abrogées.
Processus d'arbitrage et enjeux des propriétaires fonciers	Les articles 85 à 106 devront être modifiés afin de refléter les recommandations du Comité d'experts concernant les enjeux relatifs aux propriétés foncières.

Le **Règlement de l'office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines – Obligations des compagnies pipelinières** devra être modifié afin d'assurer la divulgation au public des programmes de prévention des dommages des compagnies. De plus, l'article 2 devra être modifié de façon à ce que le centre d'appel unique puisse être utilisé par les personnes désirant exprimer leurs préoccupations concernant un pipeline et qu'une ligne téléphonique prioritaire, et d'autres moyens pour communiquer avec la CCTE, soient aussi établis.

Le **Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres** devra être modifié de façon à s'assurer que la CCTE soit tenue d'effectuer des inspections et des vérifications visant à produire des résultats. En outre, l'article 34 du règlement devra être modifié afin de préciser que l'organisme de réglementation doit s'assurer que la compagnie prenne des mesures raisonnables pour informer les services d'urgence des problèmes reliés au pipeline.

Règlement sur les obligations financières relatives aux pipelines (lorsqu'il sera en vigueur)
Les catégories de responsabilité qui y sont décrites devront être revues et modifiées périodiquement au besoin.

ANNEXE III : Cadre de référence du Comité d'experts

Contexte

L'Office national de l'énergie (l'Office) est un organisme de réglementation fédéral indépendant et quasi judiciaire qui régit les pipelines ainsi que le développement et le commerce de produits énergétiques; il joue trois rôles principaux : approuver les projets énergétiques, assurer la sécurité des Canadiens et de l'environnement grâce à ses activités de surveillance et mobiliser les Canadiens sur les renseignements liés à l'énergie. L'Office réglemente les pipelines et les lignes de transport d'électricité qui traversent des frontières interprovinciales ou internationales, faisant ainsi souvent intervenir plusieurs ordres de gouvernement.

L'Office a le mandat prescrit par la loi de réglementer dans l'intérêt public canadien. Cela signifie qu'il doit tenir compte des facteurs économiques, environnementaux et sociaux dans le cadre de son processus décisionnel, ainsi que des questions concernant les intérêts des Autochtones. La réglementation de l'Office couvre également le cycle de vie complet d'un projet de pipeline (de sa conception jusqu'à la cessation de ses activités) à l'aide d'une grande variété d'outils et d'activités d'application de la loi. Cela fournit à l'industrie et aux intervenants un guichet unique, permettant des approches de réglementation efficaces et cohérentes à toutes les étapes d'un projet.

Le gouvernement a fait part de son intention de moderniser l'ONE, comme en fait foi la lettre de mandat du ministre des Ressources naturelles (ministre de RNCAN) dans laquelle on lui a ordonné de : « Moderniser l'Office national de l'énergie pour veiller à ce que sa composition reflète les opinions régionales, et qu'il dispose d'une expertise suffisante dans certains domaines, comme la science environnementale, le développement communautaire, ainsi que les connaissances traditionnelles autochtones » et de travailler avec ses collègues du Ministère à un examen des processus d'évaluation environnementale fédéraux.

Mandat du comité d'experts

Le ministre de RNCAN mettra sur pied un comité d'experts (le comité d'experts) afin de mener un examen ciblé de la structure, du rôle et du mandat de l'Office en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office). Plus précisément, le comité d'experts :

- permettra la participation et les commentaires du public sur les thèmes clés liés à l'examen en veillant à ce que cette information soit accessible sur le site Web du comité d'experts;
- créera des possibilités d'engagement, y compris des rencontres avec les intervenants clés (p. ex. associations de l'industrie, organisations environnementales et groupes de propriétaires fonciers) et le grand public afin de permettre la participation des Canadiens intéressés;
- mobilisera les organisations, les groupes et les collectivités autochtones nationaux et régionaux (y compris les Premières Nations, les Métis et les Inuits) afin de leur permettre de participer aux échelons régionaux et locaux;
- mobilisera les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de solliciter leur rétroaction sur les possibilités concernant la modernisation de l'Office, y compris sur les considérations en matière de compétence;

- travaillera avec les organisations autochtones régionales à planifier et organiser des événements auxquels les Autochtones pourront participer en personne;
- préparera un rapport sur l'examen de la structure, du rôle et du mandat de l'Office qui comprendra ses résultats et ses recommandations liés à la modernisation de l'Office, qui comporterait de possibles modifications législatives, ainsi qu'un résumé des commentaires reçus du public, des peuples autochtones et de toute autre organisation et tout autre groupe intéressé.

Portée de l'examen

Les efforts de modernisation de l'Office seront concentrés sur un ensemble de questions liées à la structure, au rôle et au mandat de l'Office en vertu de la Loi sur l'Office. Ces efforts viseront plus précisément à renforcer la position de l'Office en tant qu'organisme de réglementation de l'énergie moderne, efficient et efficace et à regagner la confiance du public.

La modernisation de l'Office exigera d'encourager les Canadiens à s'intéresser aux réformes à la Loi sur l'Office afin de placer l'Office en position de servir les intérêts des Canadiens pour l'avenir. Les activités d'engagement ciblées se concentreront sur les domaines clés où il pourrait y avoir des possibilités de renforcer l'Office. Par exemple, le comité d'experts examinera la structure, le rôle et le mandat d'autres organismes de réglementation (p. ex. *Alberta Energy Regulator*) afin de déterminer les pratiques exemplaires potentielles et d'orienter son examen. L'examen pourra aussi valider les points forts au sein de l'Office et confirmer que les mesures actuellement en cours (p. ex. la *Loi sur la sûreté des pipelines* qui entre en vigueur) sont suffisamment robustes. La modernisation de l'Office sera principalement axée sur les aspects suivants :

1) Gouvernance : la lettre de mandat au ministre des Ressources naturelles lui enjoint de veiller à ce que la composition de l'Office soit variée et comporte une expertise suffisante dans les secteurs pertinents tels que la science environnementale, le développement communautaire et les connaissances traditionnelles autochtones. Par conséquent, les résultats potentiels pourraient comporter des constatations, ainsi que des recommandations dans les secteurs suivants :

- composition et expertise des membres de l'Office;
- gouvernance et division des fonctions opérationnelles et juridictionnelles de l'ONE, y compris les rôles de directeur général et de président de l'Office;
- rôle de l'ONE dans la mise en œuvre de politiques et de priorités gouvernementales, y compris des mécanismes d'orientation stratégique;
- délégation de pouvoirs aux membres et aux cadres supérieurs de l'Office.

2) Mandat : Le secteur de l'énergie au Canada a connu des changements importants au cours des années précédentes en raison des innovations technologiques et des dynamiques mondiales changeantes. Par conséquent, les résultats potentiels pourraient comporter des constatations ainsi que des recommandations dans les secteurs suivants :

- définir et mesurer l'intérêt public (p. ex. évaluation des intérêts nationaux, régionaux, autochtones et locaux, ainsi que des facteurs environnementaux, économiques et sociaux);
- possibilité de clarifier et d'élargir le mandat de l'Office relativement à la collecte et à la diffusion de données sur l'énergie, d'information et d'analyses;
- possibilité d'élargir le mandat de l'Office (c.-à-d., dans des domaines émergents, tels que les ressources renouvelables extracôtières et pour appuyer la transition vers une économie faible en carbone à la lumière des engagements du Canada en matière de changement climatique).

3) Rôles décisionnels : Certains intervenants ont exprimé différents points de vue au sujet des rôles décisionnels appropriés pour l'Office, le ministre et le gouverneur en conseil relativement aux projets, aux licences et autorisations, et aux conflits relatifs aux compensations. Par conséquent, les résultats potentiels pourraient comprendre des conclusions ainsi que des recommandations en vue de déterminer s'il faut maintenir ou réviser l'approche actuelle en ce qui concerne la prise de décisions.

4) Outils législatifs aux fins de réglementation du cycle de vie : Pour veiller à ce que l'Office demeure un organisme de réglementation moderne, efficient et efficace, ses outils législatifs aux fins de réglementation du cycle de vie doivent être exhaustifs et robustes. Jusqu'à maintenant, d'importants efforts ont été consentis afin d'optimiser ces outils législatifs (p. ex. entrée en vigueur de la *Loi sur la sûreté des pipelines*). Les résultats potentiels pourraient comporter des conclusions ainsi que des recommandations concernant les secteurs suivants :

- outils de surveillance du cycle de vie et d'engagement du public (p. ex. outils législatifs efficaces tout au long des étapes de planification, d'audiences réglementaires, de construction, d'exploitation et de cessation des activités du projet);
- besoins en information concernant les sociétés réglementées tout au long du cycle de vie d'un projet et accès du public à cette information;
- outils assurant la sécurité et l'état de préparation aux urgences (p. ex. outils législatifs efficaces de surveillance de la conformité et d'application de la loi; normes de sécurité et exigences en matière d'interventions d'urgence);
- sujets relatifs à l'acquisition des terres et procédures de négociations connexes.

5) Engagement des Autochtones : Certains peuples autochtones ont soulevé des préoccupations concernant la nature et le processus de leur participation à différents aspects du cycle de vie des pipelines sous réglementation fédérale. Par conséquent, les résultats potentiels pourraient comporter des constatations ainsi que des recommandations dans les secteurs suivants :

- permettre l'établissement de conversations et de relations précoces entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, dont les droits et les intérêts pourraient être touchés par un projet particulier en vertu du mandat de l'Office;
- faciliter un dialogue permanent entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones sur des sujets d'intérêt clés concernant des projets pour informer une prise de décision efficace;
- intégrer davantage les informations et les connaissances traditionnelles autochtones aux processus d'application et d'audience de l'Office;
- élaborer des méthodes pour mieux évaluer comment les intérêts et les droits des peuples autochtones sont respectés et soupesés par rapport aux nombreux intérêts sociétaux variés dans le cadre de la prise de décisions;
- accroître le rôle des peuples autochtones dans la surveillance de la construction et des activités d'exploitation des pipelines et dans l'élaboration des plans d'intervention d'urgence.

6) Participation du public : Les intervenants ont exprimé un intérêt accru pour les activités de l'Office, y compris les processus d'audience et l'élaboration des plans d'intervention d'urgence. Les résultats potentiels pourraient comporter des constatations ainsi que des recommandations dans les secteurs suivants :

- déterminer les modifications législatives à apporter pour appuyer une plus grande participation des intervenants et du public aux diverses activités de l'Office (p. ex. audiences, élaboration de plans d'intervention d'urgence) qui amélioreraient les résultats de ces activités.

Mandats complémentaires

En plus des efforts de Ressources naturelles Canada pour moderniser l'Office, Environnement et Changement climatique Canada travaille à réviser les processus d'évaluation environnementale en vertu

de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012*. De plus, Pêches et Océans Canada, la Garde côtière canadienne et Transports Canada collaborent afin de réviser les modifications apportées à la *Loi sur les pêches* et à la *Loi sur la protection des eaux navigables*, de rétablir les protections perdues et d'incorporer des mesures de sécurité modernes. Lors de la préparation et de la réalisation de l'examen, le comité d'experts devra tenir compte des activités liées aux autres examens mandatés, en vue de communiquer l'information reçue pendant les examens respectifs, le cas échéant, et de coordonner les activités d'examen, dans la mesure du possible. Si des questions surgissent, en dehors de la portée de la modernisation de l'Office, mais au sujet des autres révisions de mandat, le comité d'experts devra les relayer au secrétariat ou ministère compétent. Les participants qui souhaiteraient prendre part aux examens mandatés n'ont pas à présenter plusieurs demandes; une seule demande peut être présentée pour un examen ou plus. Les renseignements pertinents seront échangés avec les organes d'examen appropriés avec le consentement du participant.

Étant donné que le Nord comporte des régimes de réglementation distincts gouvernés par des lois et des accords de revendications territoriales différents, les questions concernant ces régimes ne seront pas explicitement examinées par le comité d'experts. Toutefois, le comité d'experts pourrait prendre en considération les approches et cadres du Nord dans l'élaboration de son rapport et de ses recommandations sur la structure, le rôle et le mandat de l'Office en vertu de la Loi sur l'Office.

Lors de l'examen de la structure, du rôle et du mandat de l'Office, le comité d'experts devra tenir compte de la relation entre les processus de l'Office et les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones, ainsi que de la relation entre les processus de l'Office et les principes établis dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Le processus d'examen

Le comité d'experts

La sélection par le ministre des membres du comité d'experts sera guidée par l'engagement de la lettre du mandat relativement à la composition de l'Office. Par conséquent, en plus d'avoir une expérience de la réglementation sur l'énergie, les membres du comité d'experts devraient posséder une expertise suffisante dans des domaines tels que les sciences de l'environnement, le développement communautaire et les connaissances traditionnelles autochtones.

Le comité d'experts sera formé de cinq membres, y compris deux co-présidents. Dans l'éventualité où un membre du comité d'experts se désisterait ou ne serait pas en mesure de poursuivre le travail, les membres restants formeront le comité, à moins que le ministre n'en décide autrement. Dans ce cas, le ministre pourrait choisir de remplacer le membre du comité d'experts.

Par lettre des co-présidents, le comité d'experts peut demander au ministre de clarifier ou de modifier son mandat. Le comité d'experts poursuivra son examen dans la mesure du possible en attendant une réponse afin de respecter l'échéancier de ce mandat.

Le comité d'experts publiera un avis au public au sujet de toute clarification ou modification à son mandat et rendra ces clarifications et modifications accessibles sur son site Web.

À la nomination du comité d'experts, il faudra lui fournir les commentaires reçus lors de la période de commentaires du mandat préliminaire. Le comité d'experts se verra aussi transmettre les commentaires reçus par l'entremise du questionnaire en ligne « Amélioration des processus environnementaux et réglementaires du Canada ».

Le secrétariat de la modernisation de l'Office

Un secrétariat formé de hauts dirigeants de RNCan et de l'Office sera établi au sein de RNCan pour fournir un soutien administratif, technique et procédural au comité d'experts. Le secrétariat travaillera en étroite collaboration avec ses homologues des ministères et organismes qui mènent d'autres examens mandatés et communiquera l'information afin d'assurer une approche coordonnée en matière de communications et d'engagement des Autochtones. Les membres du secrétariat seront guidés dans leur travail et leur conduite professionnelle par le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique.

Engagement des intervenants

En collaboration avec le secrétariat, le comité d'experts élaborera un plan de participation détaillé qui comprendra une grande variété d'intervenants qui souhaitent fournir leurs commentaires dans le cadre de l'examen. Le comité s'engagera directement auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'obtenir leurs perspectives sur la modernisation de l'Office.

Le comité d'experts préparera un plan de participation du public, qui précisera comment et quand il organisera des événements d'engagement du public ayant lieu en personne et autres événements d'engagement. Lors de la préparation du plan, le comité d'experts tiendra compte des activités associées aux autres examens mandatés. Ce plan sera publié sur le site Web du comité d'experts. Le comité d'experts mettra en place des procédures pour permettre au public d'émettre des commentaires par écrit ou en personne concernant l'examen et d'en tenir compte lors de l'élaboration de son rapport et de ses recommandations.

Les résultats des activités visant à susciter la participation des intervenants seront accessibles sur le site Web du comité d'experts.

Participation et consultation des Autochtones

Le comité d'experts devra susciter la participation et la consultation directes des organisations, groupes, collectivités et personnes autochtones lors de son examen afin de mieux comprendre les questions et les possibilités concernant les activités de l'Office.

Le comité d'experts préparera un plan de participation des Autochtones, qui précisera comment et quand il organisera des événements d'engagement des Autochtones en personne. Le comité d'experts devra susciter la participation des dirigeants des organisations autochtones nationales en préparation du plan. Lors de la préparation du plan, le comité d'experts devra tenir compte des activités associées aux autres examens mandatés. Ce plan devra être publié sur le site Web du comité d'experts. Le comité d'experts travaillera avec les organisations autochtones régionales à la planification et la tenue d'activités de consultation en personne avec les Autochtones. Le comité d'experts devra également inclure toute procédure nécessaire à l'exécution efficace et en temps opportun de ces activités. Le comité d'experts mettra en place un processus pour permettre aux peuples autochtones d'émettre des commentaires par écrit ou en personne concernant l'examen et d'en tenir compte lors de l'élaboration de son rapport et de ses recommandations.

Les procédures permettront aux événements d'être ouverts et exécutés de manière à offrir à tous les participants l'occasion de faire des commentaires. Le comité d'experts devra veiller à ce qu'un dossier de tout événement d'engagement des peuples autochtones se déroulant en personne soit créé et affiché sur le site Web du comité d'experts.

Le comité d'experts devra, lorsque cela est possible, tenir des activités de consultation en personne auprès des Autochtones dans les régions ou les collectivités où des évaluations environnementales de projets ont été réalisées récemment, ou là où les collectivités ont exprimé de l'intérêt pour l'examen.

Le comité d'experts devra, lorsque cela est possible, reconnaître et incorporer à l'examen les commentaires et l'information (c.-à-d. les connaissances traditionnelles) des peuples autochtones concernant leurs pratiques traditionnelles, culturelles et fondées sur les droits.

Le comité d'experts devra tenir compte de la date des activités traditionnelles dans les régions et collectivités locales lors du choix du moment et de l'endroit des activités de consultation en personne auprès des Autochtones.

Conseils d'experts

Le comité d'experts peut retenir les services d'experts indépendants non gouvernementaux, tels que des groupes d'experts établis, pour lui fournir des conseils ou des renseignements sur certains sujets à l'intérieur de son mandat. Tous les conseils ou les renseignements fournis au comité d'experts par ces autres experts seront publiés sur le site Web du comité d'experts.

Aide financière aux participants

Ressources naturelles Canada offre une aide financière aux participants autochtones et provenant d'organisations, de groupes et de collectivités autochtones afin d'appuyer leur participation à l'examen.

Principaux livrables

Le comité d'experts devra fournir un rapport au ministre des Ressources naturelles qui comprendra les éléments suivants :

- un résumé;
- les résultats, conclusions, recommandations et la justification concernant les conclusions et recommandations du comité d'experts relativement aux questions pertinentes à l'intérieur du mandat qui lui aura été confié;
- une récapitulation des commentaires reçus;
- une explication quant à la manière dont on a tenu compte des commentaires;
- le rapport devra refléter les opinions du comité d'experts.

Le comité d'experts devra, à la demande du ministre, clarifier toute conclusion et recommandation établies dans son rapport.

Échéancier

Le comité d'experts mènera ses activités d'engagement à compter de décembre 2016 jusqu'en mars 2017. Le comité d'experts devra terminer son examen et fournir son rapport au ministre d'ici le 15 mai 2017 au plus tard.

Résultats

Les résultats de ces travaux permettront d'élaborer des modifications législatives potentielles à l'égard de la modernisation de l'Office. L'approbation du Premier ministre serait sollicitée quant aux propositions qui font appel à sa prérogative concernant l'appareil gouvernemental.

Langues officielles

Le rapport définitif ainsi que tout autre document produit par le comité d'experts et destiné à être communiqué au public doivent être produits et mis à la disposition du public en français et en anglais. Le résumé du rapport définitif sera mis à la disposition du public le 15 mai 2017 au plus tard dans les deux langues officielles et le rapport définitif dans les deux langues officielles suivra dès que possible après le résumé. Les documents fournis au comité d'experts seront mis à la disposition du public dans leur langue d'origine.

Confidentialité

Tous les renseignements recueillis par le comité d'experts dans le cadre de ses travaux sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

ANNEXE IV : Documents de travail

Ces documents de travail visent à fournir des renseignements généraux sur des points importants concernant l'examen de la modernisation de l'Office national de l'énergie (ONE) et à stimuler la participation du public. Le comité d'experts effectue un examen ciblé de la structure, du rôle et du mandat de l'ONE en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONE). Cet examen se concentre principalement sur la gouvernance et la structure, le mandat et les occasions futures, les rôles de prise de décisions (notamment sur les grands projets), la conformité, la mise en application et la surveillance continue, la participation des peuples autochtones ainsi que celle du public.

Ces documents de travail ne présentent pas une liste exhaustive des sujets que le comité d'experts sur la modernisation de l'ONE doit examiner. Le mandat de ce comité consiste entre autres à étudier les relations entre les processus de l'ONE et les droits ancestraux ou issus de traités des peuples de Premières nations, Inuits et Métis, ainsi que les relations entre les processus de l'ONE et les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le comité prendra également en compte des facteurs, tels que la transition en cours vers une économie à faibles émissions de carbone conformément aux engagements du Canada relativement aux changements climatiques, et leurs relations avec la structure, le rôle et le mandat de l'ONE. En outre, la clarté et l'équité de la prise de décisions pour répondre à l'intérêt public, et l'amélioration continue de la sécurité et de la performance environnementale pour les projets qui sont déterminés à être dans l'intérêt public, seront pris en compte.

Il sera fait part au comité d'experts des commentaires reçus sur ces documents, afin de contribuer à l'élaboration de son rapport définitif au ministre des Ressources naturelles. De plus, le comité d'experts tiendra compte des commentaires reçus au cours des séances de participation organisées dans l'ensemble du pays ainsi que ceux reçus directement des peuples autochtones, des intervenants intéressés, des provinces et des territoires, ainsi que du public.

Ces documents ont été rédigés par le Secrétariat en collaboration avec le comité d'experts, et ont été approuvés par le comité d'experts. La participation des peuples autochtones, les intervenants, les provinces et les territoires, et le public n'a pas été sollicité lors de la rédaction des documents de travail.

La gouvernance de l'Office national de l'énergie

SUJET : Structure de gouvernance de l'Office national de l'énergie (l'Office)

CONTEXTE : La gouvernance de l'Office est prescrite par la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office). Elle est assurée par un président (qui agit aussi à titre de premier dirigeant), un vice-président, des membres, un secrétaire et d'autres représentants et employés nécessaires à la conduite des affaires de l'Office¹. L'Office compte jusqu'à neuf membres permanents, nommés par le gouverneur en conseil (GC)² sur recommandation du ministre des Ressources naturelles. Les membres permanents ont un mandat fixe de sept ans et sont admissibles à un renouvellement de mandat pour une période de sept ans ou moins. En vertu de la Loi sur l'Office, les membres permanents sont des membres à temps plein et doivent résider à Calgary, ou à proximité, ou à d'autres endroits au Canada que le GC aura préalablement approuvés. Un nombre illimité de membres temporaires peuvent être nommés au besoin, selon les modalités établies par le GC. Conformément aux exigences d'admissibilité prescrites par la Loi sur l'Office, les membres de l'Office doivent être des citoyens canadiens ou des résidents permanents.

Les membres ne doivent pas être actifs au sein du secteur des hydrocarbures ou de l'électricité, ni avoir d'investissements dans ces domaines. La Loi sur l'Office ne comporte aucune disposition explicite concernant l'expertise, les aptitudes linguistiques³, la représentation régionale, le sexe ou l'ethnie des membres. Ces critères peuvent être considérés durant le processus de nomination des membres par le GC. En fait, dans sa lettre de mandat en 2015, le ministre a reçu instruction de veiller à ce que la composition de l'Office reflète les opinions régionales et qu'il dispose d'une expertise suffisante dans certains domaines, notamment les sciences environnementales, le développement communautaire et les connaissances traditionnelles autochtones⁴.

Le GC désigne l'un des membres permanents de l'Office pour agir à titre de président. Parce que le président est également membre de l'Office, il a les mêmes obligations et responsabilités que les autres membres. Parallèlement, le président est également responsable de veiller à ce que les membres de l'Office respectent leur mandat, tel qu'il est défini dans la loi régissant leurs responsabilités. Le président répartit le travail entre les membres, assure la création des formations de l'Office, décide de l'affectation des membres à l'une ou l'autre de ces formations (p. ex., pour étudier une demande de projet donnée) et procède à la désignation du membre chargé de présider chaque formation. Il est aussi habilité à déléguer aux membres l'autorité concernant certaines décisions ou recommandations. Si le président est absent ou dans l'incapacité d'agir, ses pouvoirs et fonctions sont transférés au vice-président.

Le président de l'Office est également premier dirigeant, conformément à la Loi sur l'Office. À ce titre, il assume les fonctions opérationnelles et administratives de l'Office et peut également donner des consignes au personnel concernant les initiatives législatives et réglementaires (liées à la Loi sur l'Office ou à toute autre loi qui soumet l'Office à certaines obligations) ayant une incidence sur les activités de

¹ De plus amples renseignements sur la gouvernance de l'Office, telle qu'elle est définie dans la Loi sur l'Office, ainsi que sur les pratiques actuelles de l'Office, se trouvent dans le *Modèle opératoire des membres de l'Office*, accessible à <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1052229>

² Le GC est le gouverneur général du Canada qui agit sur avis et avec le consentement du Cabinet fédéral.

³ Conformément à la *Loi sur les langues officielles* (LLO), les parties qui se présentent devant l'Office lors d'une audience ont le choix de demander que celle-ci soit menée en anglais ou en français; les membres du comité désignés doivent être capables de comprendre la langue choisie, sans nécessiter l'aide d'un interprète. Pour se conformer à la

LLO, l'Office doit toujours compter un certain nombre de membres qui maîtrisent bien les deux langues officielles.

⁴ Lettre de mandat du ministre des Ressources naturelles : <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-ressources-naturelles>

l'Office. En ce qui a trait aux affaires qui ne sont pas de nature quasi judiciaire, il peut assurer la liaison avec le ministre des Ressources naturelles, le ministère des Ressources naturelles et le reste du gouvernement fédéral.

Les membres de l'Office rendent des décisions et font des recommandations relativement à des questions que le président leur a assignées (p. ex., demandes, surveillance continue de l'infrastructure réglementée). Comme les membres doivent rendre des décisions et faire des recommandations, ils doivent être libres de tout lien de dépendance envers le gouvernement fédéral. Leurs décisions sont soumises au contrôle de la Cour fédérale d'appel et, ultimement, de la Cour suprême du Canada. Les membres peuvent aussi être investis de responsabilités relatives aux activités qui relèvent de la responsabilité du premier dirigeant. Par exemple, ils peuvent jouer un rôle dans l'établissement des priorités stratégiques de l'Office.

Un effectif d'environ 490 personnes (dont un secrétaire et d'autres représentants) participent à l'accomplissement du mandat de l'Office dans le cadre du processus décisionnel lié aux projets énergétiques, de la surveillance visant la sécurité et la protection de l'environnement, de l'information sur l'énergie que l'Office produit et de la participation du public. Ce personnel fournit une aide technique aux membres dans l'exercice de leurs attributions. La Loi sur l'Office n'a prévu aucun mécanisme relativement à la délégation par le président de ses pouvoirs de décision et de recommandation aux représentants ou au personnel de l'Office. Cependant, l'Office peut désigner toute personne à titre de responsable de l'inspection et l'investir des pouvoirs d'inspection, de vérification de la conformité et de prise de décrets en vue de protéger le public et l'environnement. Par ailleurs, l'Office peut désigner des personnes chargées d'émettre des avis de violation pouvant entraîner des sanctions administratives pécuniaires.

Le rôle de l'Office consiste à mettre en œuvre les politiques prescrites par la législation fédérale et non à les établir. L'Office ne décide pas des changements législatifs qui doivent être apportés à sa loi; ce rôle incombe au gouvernement ou aux parlementaires. L'Office est responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre des Ressources naturelles. Pour de plus amples renseignements sur le rôle décisionnel de l'Office, veuillez consulter le document de travail à ce sujet.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

- 1. À quelles exigences devraient satisfaire les membres de l'Office (particulièrement en matière de composition, d'expertise, de représentation régionale et de représentation autochtone)?***
- 2. Où les membres de l'Office devraient-ils résider et pourquoi?***
- 3. Où le siège de l'Office devrait-il se trouver et pourquoi?***
- 4. Que pensez-vous du fait que le président du conseil est également le premier dirigeant de l'Office?***
- 5. De quelle façon le gouvernement du Canada devrait-il fournir ses directives sur les politiques publiques que l'Office doit prendre en compte? Quel devrait être le rôle de l'Office dans la mise en œuvre des politiques publiques et des priorités gouvernementales?***
- 6. Quelles décisions, recommandations ou fonctions de l'Office devraient être déléguées aux membres? Au personnel?***

Le mandat et le cadre réglementaire

SUJET : Mandat de l'Office national de l'énergie (l'Office) et cadre réglementaire au sein duquel l'Office fonctionne.

CONTEXTE : L'Office a été établi en 1959 comme organisme de réglementation de l'énergie au Canada. Ses responsabilités consistent à prendre des décisions dans le domaine de l'énergie¹, à effectuer une surveillance de la sécurité et de l'environnement, à fournir de l'information sur l'énergie et à assurer la participation du public. L'Office fait rapport au Parlement par l'entremise du ministre des Ressources naturelles. Il a un mandat précis défini dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office) ainsi que des responsabilités et des pouvoirs en vertu d'autres lois fédérales.

Mandat

Les principales responsabilités de l'Office sont stipulées dans la Loi sur l'Office et comprennent la réglementation des activités suivantes :

- la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation des pipelines qui franchissent des frontières internationales, provinciales ou territoriales, de même que les droits et tarifs afférents;
- la construction, l'exploitation et l'abandon des lignes internationales de transport d'électricité et des lignes interprovinciales désignées;
- les importations de gaz naturel et les exportations de pétrole brut, de gaz naturel, de liquides de gaz naturel, de produits pétroliers raffinés et d'électricité.

L'Office assure la surveillance d'environ 73 000 kilomètres de pipelines internationaux ou interprovinciaux et d'environ 1 400 kilomètres de lignes électriques internationales.

L'Office assure également la surveillance des aspects de l'offre, de la demande, de la production, du développement et du commerce de l'énergie et publie des évaluations pour informer la population canadienne des tendances, événements et problèmes pouvant influencer sur les marchés canadiens de l'énergie. Par son Programme d'information sur l'énergie, l'Office fournit à la population canadienne des renseignements neutres, indépendants et factuels en matière d'énergie².

De plus, dans certains domaines, l'Office assume des responsabilités réglementaires portant sur les activités d'exploration et de production d'hydrocarbures en vertu de la Loi sur l'Office, de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* ainsi que des lois des Territoires du Nord-Ouest sur les opérations pétrolières et sur les hydrocarbures³.

¹ Dans le cadre de son rôle judiciaire, l'ONÉ doit décider si un projet est d'intérêt public pour la population canadienne ou formuler une recommandation à ce sujet. Consulter le document de travail *Déterminer l'intérêt public de la population canadienne* pour de plus amples renseignements.

² Consulter le document de travail *Information, rapports et conseils en matière d'énergie* pour de plus amples renseignements.

³ Les questions liées à des lois autres que la Loi sur l'ONÉ ne sont pas explicitement couvertes dans le cadre de l'examen de modernisation de l'ONÉ. Toutefois, le comité d'experts pourrait prendre en compte les approches et cadres de travail du Nord dans l'élaboration de son rapport et de ses recommandations sur la structure, le rôle et le mandat de l'ONÉ en vertu de la Loi sur l'ONÉ.

L'Office mène une évaluation environnementale complète et scientifique au cours de son étude des demandes de projets qui relèvent de sa compétence. Pour certains projets, l'Office effectue également des évaluations environnementales conformément aux exigences de lois fédérales, comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012), la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et la Convention définitive des Inuvialuit ou l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut⁴.

L'Office ne dispose actuellement d'aucune autorité réglementaire sur les énergies renouvelables extracôtières ni sur d'autres formes émergentes d'énergie renouvelable. Les différends en matière d'indemnisation relatifs à l'utilisation des terres ne relèvent pas non plus de ses compétences⁵.

Cadre réglementaire

Le mandat réglementaire de l'Office s'étend au-delà du cycle de vie d'un projet, lequel va de la planification, l'évaluation et l'approbation⁶ jusqu'à la cessation d'exploitation, en passant par les phases de construction et d'exploitation⁷.

L'Office remplit son mandat selon le cadre réglementaire qui lui est applicable, en définissant et en appliquant des exigences et attentes réglementaires pour les entreprises qu'il réglemente. Les exigences découlant du cadre réglementaire de l'Office comprennent des lois (p. ex., la Loi sur l'Office), des règlements (p. ex., le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*) et d'autres outils réglementaires, comme des ordonnances de l'Office et des conditions liées aux autorisations. L'Office a également recours à des outils non exécutoires, comme des lignes directrices, pour fournir des informations claires aux entreprises réglementées sur la façon d'atteindre la conformité (p. ex., le *Guide de dépôt* de l'Office, des notes d'orientation).

QUESTIONS POUR DISCUSSION

- 1. *Que pensez-vous du mandat actuel de l'Office?***
- 2. *Existe-t-il des domaines pour lesquels le mandat de l'Office devrait être modifié?***
- 3. *Existe-t-il des domaines émergents auxquels le mandat de l'Office devrait être étendu? Lesquels?***

⁴ Les procédures d'évaluation environnementale fédérales, notamment celles découlant de la LCEE 2012, font l'objet d'un processus d'examen distinct que mène un comité d'experts désigné par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique. De l'information concernant ce processus figure dans le site Web de ce comité d'experts : <http://careview-examence.ca/fr/>.

⁵ Consulter le document de travail *Acquisition de terrains et indemnisation* pour de plus amples renseignements.

⁶ Consulter le document de travail *Processus d'audience* pour de plus amples renseignements sur la phase de demande.

⁷ Consulter les documents de travail : i) *Sécurité et protection de l'environnement* et ii) *Prévention, préparation et intervention en cas d'urgence : outils et exigences* pour de plus amples renseignements sur la phase d'exploitation.

Les renseignements énergétiques, les rapports et les conseils

SUJET : Information que l'Office national de l'énergie collecte et publie au sujet de l'énergie

CONTEXTE : L'Office national de l'énergie (Office) collecte et publie de l'information sur un éventail d'enjeux relatifs à l'offre, à la demande et aux marchés énergétiques¹.

Fonctions consultatives

En vertu de la partie II de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office), l'Office est mandaté par la Loi pour étudier les enjeux énergétiques de compétence fédérale. Sur demande, il doit conseiller le ministre quant aux enjeux énergétiques, ainsi que d'autres représentants de ministères ou d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Par exemple, en 2014, les ministres des Ressources naturelles et de l'Industrie ont demandé à l'Office et au Bureau de la concurrence de travailler de concert pour étudier les enjeux du marché du propane, notamment les augmentations de prix et la rareté du produit. Un rapport conjoint final a été publié en avril 2014².

Autorité en matière d'exportations et d'importations

En vertu de la partie VI de la Loi sur l'Office, l'Office réglemente les exportations de gaz naturel, de liquides de gaz naturel, de produits pétroliers, de pétrole brut et d'électricité. À ce titre, l'Office recueille des données auprès de sociétés d'énergie réglementées et de sources publiques. Les importateurs et les exportateurs de produits énergétiques doivent, dans des rapports mensuels remis à l'Office, détailler les quantités de produits importés et exportés ainsi que le point d'importation ou d'exportation, entre autres données³.

Avant de délivrer une licence d'exportation de gaz ou de pétrole, l'Office doit, en vertu de l'article 118 de la Loi sur l'Office, veiller à ce que la quantité de pétrole ou de gaz à exporter « ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada ». Avant de délivrer une licence d'exportation d'électricité, l'Office doit, en vertu de l'article 119.08, tenir compte « des conséquences de l'exportation sur les provinces autres que la province exportatrice ». Les autorisations d'exportation de l'Office reposent strictement sur les critères prescrits par la Loi, c.-à-d. que les facteurs qui ne sont pas liés à ces critères ne peuvent pas être pris en compte.

¹ Cette information est distincte de l'information sur les pipelines que recueille et publie l'Office, par exemple dans le portail du rendement en matière de sécurité : <http://www.nceb- onc.gc.ca/sftnvrnmnt/sfi/dshbrd/index-fra.html>.

² *L'Examen du marché du propane – Rapport final* est accessible à : <http://www.rncan.gc.ca/energie/brute-produits- petroliers/15960>.

³ Des statistiques relatives aux produits de base sont mises à disposition sur le site internet de l'Office (les informations sensibles du point de vue commercial ayant été supprimées), accessibles à : <https://apps.nceb- onc.gc.ca/CommodityStatistics/Statistics.aspx?language=French>.

Afin de s'acquitter de ses fonctions en vertu de la partie VI de la Loi sur l'Office, l'Office recueille des statistiques sur l'énergie, surveille les marchés énergétiques, évalue les besoins d'énergie du Canada et définit les tendances des systèmes énergétiques. Sur son site internet, il publie des statistiques sur la production et le commerce de pétrole brut, de produits pétroliers raffinés, de gaz naturel, de liquides de gaz naturel et d'électricité. Des analyses propres aux produits sont également publiées, notamment des évaluations des ressources en pétrole et en gaz et des rapports sur l'électricité et les sources d'électricité renouvelable⁴.

De plus, l'Office met à la disposition du public des publications analytiques sur l'éventail de produits, par exemple⁵ :

- *Avenir énergétique du Canada* : Perspective à long terme présentant des projections détaillées sur tous les produits énergétiques, entre autres le pétrole brut et le gaz naturel, pour l'ensemble des provinces et territoires. Des spécialistes de l'énergie du gouvernement, de l'industrie, d'organismes environnementaux et du milieu universitaire de tout le Canada ont participé à l'établissement des hypothèses de départ et à la présentation des résultats obtenus. En supplément, on propose le rapport *Perspectives provinciales et territoriales* et des visualisations de données interactives⁶ qui permettent au public de voir l'information sur un produit, un secteur et un scénario particuliers.
- *Aperçu du marché* : Il s'agit d'articles hebdomadaires sur les tendances émergentes dans divers segments du marché énergétique, notamment le pétrole, le gaz naturel, les liquides de gaz naturel et l'électricité (y compris les produits renouvelables).
- *Le réseau pipelinier du Canada* : Ce rapport donne un aperçu des réseaux pipeliniers réglementés par l'Office et fournit des analyses sur la capacité et le débit, les droits et tarifs pipeliniers et la santé financière des sociétés pipeliniers.

Autres sources d'information sur l'énergie et le climat

Pour l'instant, la collecte et la diffusion d'informations sur l'énergie et le climat sont effectuées par divers organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux du fait de leurs divers mandats légaux et champs de compétence. Au niveau fédéral, en plus de l'Office, Statistique Canada⁷, Ressources naturelles Canada⁸ et Environnement et Changement climatique Canada font partie des principaux fournisseurs de données pour la statistique sur l'énergie au Canada. Les organismes de réglementation provinciaux et territoriaux, comme l'Alberta Energy Regulator, la British Columbia Oil and Gas Commission et la Commission de l'énergie de l'Ontario, sont également des sources clés de données relatives à l'énergie pour leur champ de compétence respectif.

En matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES), Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) est chargé d'obtenir, de compiler et de diffuser annuellement des données sur l'inventaire canadien des gaz à effet de serre, auquel participent de nombreux experts et scientifiques de l'ensemble du Canada.

⁴ Voir la page Web « Statistiques et analyses », <http://www.neb-one.gc.ca/nrg/sttstc/index-fra.html>

⁵ Ces publications de l'Office sont accessibles à <http://www.neb-one.gc.ca/nrg/ntgrtd/index-fra.html>

⁶ La visualisation des données du site « Explorer l'avenir énergétique du Canada » est accessible à <https://apps.neb-one.gc.ca/dvs/?page=landingPage>.

⁷ Par exemple, consulter la page sur l'énergie de Statistique Canada, <http://www5.statcan.gc.ca/subject-sujet/theme-theme.action?pid=1741&lang=fra&more=0>.

⁸ Consulter également la page internet des rapports et publications de Ressources naturelles Canada sur l'énergie, <https://www.mcan.gc.ca/energie/publications/6540>.

ECCC produit, par exemple, des prévisions des émissions de GES (*Tendances en matière d'émissions au Canada*), qui utilisent les données fournies par l'Office dans le rapport *Avenir énergétique du Canada*⁹.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

- 1. Quelle information sur l'énergie vous intéresse le plus? S'il y a lieu, quelle information supplémentaire aimeriez-vous que l'Office recueille ou rende publique, ou les deux? Comment l'Office devrait-il faire participer le public à l'établissement des priorités relatives à l'information sur l'énergie et à sa diffusion?**
- 2. Quel format serait le plus utile pour consulter et utiliser l'information sur l'énergie (p. ex., statistiques brutes, graphiques et infographie, rapports courts et fréquents, rapports longs et détaillés)?**
- 3. Quelles sont les autres principales sources de données auxquelles vous vous fiez pour satisfaire vos besoins d'information sur l'énergie?**
- 4. La coordination de l'information sur l'énergie par une seule entité est-elle nécessaire au Canada? Le cas échéant, quelle entité s'acquitterait le mieux de cette responsabilité?**
- 5. L'Office devrait-il jouer un rôle dans la collecte de données alors qu'ECCC est actuellement mandaté pour le faire? Le cas échéant, quel devrait être ce rôle?**
- 6. Quelles données et analyses relatives aux GES l'Office devrait-il publier, quelle que soit l'entité recueillant ces données?**

⁹ Le rapport *Tendances en matière d'émissions au Canada, 2014* est accessible à <https://www.ec.gc.ca/ges-ghg/default.asp?lang=Fr&n=E0533893-1>

Les rôles des décideurs relativement aux projets

SUJET : Rôles et responsabilités dans le cadre du processus décisionnel prescrit par la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office)

CONTEXTE : En 2012, des modifications apportées à la Loi sur l'Office ont eu, entre autres, des répercussions sur le processus décisionnel de certains projets.

Pipelines

En ce qui a trait aux projets de pipelines internationaux et interprovinciaux *de plus de 40 km*, l'Office national de l'énergie (l'Office) présente une recommandation au gouverneur en conseil (GC)¹ et celui-ci décide d'approuver ou de refuser un projet. En vertu de la Loi sur l'Office, une fois que l'Office juge qu'une demande est complète, il dispose d'un délai de 15 mois pour remettre son rapport de recommandation au ministre des Ressources naturelles. Le GC dispose quant à lui de trois mois pour rendre sa décision².

L'Office étudie les demandes qu'il reçoit et procède à une audience pour permettre aux participants d'exprimer leurs points de vue concernant un projet proposé. Selon le type d'audience, les commentaires peuvent être présentés par écrit ou verbalement. Les participants à l'audience peuvent soumettre de l'information utile pour déterminer si la demande devrait être approuvée ou refusée. Cette information peut porter, par exemple, sur la nécessité du projet, sa conception et les mesures de sécurité applicables, ses enjeux environnementaux et ses répercussions potentielles sur les intérêts des peuples autochtones et des propriétaires fonciers. Pour de plus amples renseignements relatifs aux audiences, veuillez consulter le document de travail à ce sujet.

L'information soumise à l'Office est rendue publique au registre de l'Office. Après avoir étudié l'information, l'Office prépare un rapport qu'il soumet au GC, par l'entremise du ministre des Ressources naturelles. Ce rapport comprend sa recommandation sur la question de savoir si le projet est dans l'intérêt public de la population canadienne³ et si un certificat devrait être délivré. (Un certificat autorise la poursuite d'un projet selon les modalités que l'Office juge nécessaires ou souhaitables.) Ce rapport comprend également les justifications de l'Office et les conditions qui doivent être respectées dans le cadre du projet, même si l'Office ne recommande pas l'approbation du projet.

Une fois que le GC reçoit le rapport de recommandation de l'Office, il rend une décision⁴. Trois options s'offrent au GC au moment de rendre sa décision. Il peut :

1. donner instruction à l'Office de délivrer un certificat;
2. donner instruction à l'Office de rejeter la demande;
3. renvoyer à l'Office pour examen la recommandation ou toute condition figurant dans le rapport.

¹ Le GC est le gouverneur général du Canada qui agit sur avis et avec le consentement du Cabinet fédéral.

² Le ministre peut prolonger les délais de l'Office jusqu'à un maximum de trois mois. Le GC peut, sur la recommandation du ministre, prolonger en plus les délais pour une période ou des périodes additionnelles. Le GC peut aussi, suivant la recommandation du ministre, prolonger ses propres délais décisionnels pour une période ou des périodes additionnelles.

³ Consulter le document de discussion portant sur l'*Intérêt public*.

⁴ Selon les principes provisoires, annoncés en janvier 2015, il est exigé du GC qu'il étudie de l'information additionnelle avant de rendre sa décision (p. ex., évaluations des gaz à effet de serre en amont, consultations supplémentaires auprès des peuples autochtones). Pour en savoir plus, consulter : <https://bgep.gc.ca/mesures/255>.

Si le GC décide de renvoyer la recommandation ou toute condition à l'Office pour réexamen, l'Office doit réexaminer le projet, puis soumettre un rapport de réexamen au GC, par l'entremise du ministre des Ressources naturelles. Dans le cadre de cette demande de réexamen, il peut être exigé de l'Office qu'il effectue ce réexamen en tenant compte de tout facteur que précise le GC. Ce dernier étudiera ensuite le rapport de réexamen et rendra une décision selon l'une des trois options susmentionnées. Aucune limite ne s'applique au nombre de réexamens qui peut être exigé.

En ce qui a trait aux projets de pipelines internationaux et interprovinciaux *de 40 km ou moins* et aux installations de pipelines, c'est l'Office qui rend sa décision relativement à l'approbation ou au refus du projet, et cette décision est sans appel. Les projets liés aux installations de pipelines comprennent, par exemple, la construction ou la modification de réservoirs, d'installations de stockage, de pompes et de compresseurs. L'Office peut tenir une audience publique relativement à de tels projets.

Que l'approbation du GC soit requise ou non, il est impératif de respecter les règlements de l'Office et les normes applicables. Le document de travail relatif à la sécurité et à la protection de l'environnement comprend une analyse plus approfondie et d'autres questions sur ces exigences relatives à la sécurité et à la performance environnementale.

Il incombe à la société pipelinière de négocier avec les propriétaires fonciers privés le montant de l'indemnisation liée à l'utilisation des terrains⁵. Un différend concernant l'indemnisation liée à l'utilisation de terrains pour un pipeline peut survenir lorsqu'une société et un propriétaire foncier ne s'entendent pas sur l'indemnité payable en vertu de la Loi sur l'Office pour des aspects tels que l'acquisition de terrains ou les dommages causés par le pipeline ou tout produit qu'il transporte. Dans l'éventualité d'un tel différend, le ministre des Ressources naturelles est tenu de superviser la nomination soit d'un négociateur, pour aider les parties à conclure une entente, soit d'un comité d'arbitrage, pour rendre une décision concernant le règlement. Pour de l'information visant à comprendre comment les impacts potentiels sur les droits et intérêts des peuples autochtones sont considérés dans le processus de l'Office, veuillez consulter le document de travail intitulé *Consultation et participation des Autochtones*.

Pour ce qui est d'une licence d'exportation de pétrole ou de gaz ou d'importation de gaz, l'Office rend la décision, en incluant les conditions. La décision par l'Office de refuser une licence est finale. Si l'Office décide d'émettre une licence, cette décision est soumise à l'approbation du GC⁶. Le GC peut soit approuver soit refuser la décision. L'Office n'est pas tenu de procéder à des audiences relativement aux licences. Cependant, dans le cas de demandes de licence récentes, l'Office a organisé, sur une base discrétionnaire, des périodes permettant de formuler de commentaires écrits. Pour déterminer si une licence d'exportation devrait être délivrée ou non, la Loi sur l'Office exige uniquement de l'Office qu'il établisse si les exportations dépassent ou non les besoins canadiens⁷.

⁵ Consulter le document de travail distinct sur *l'Acquisition et l'indemnisation pour l'utilisation de terrains*.

⁶ En vertu du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (partie VI de la Loi)*, il revient à l'Office de rendre la décision, sans appel, concernant la prise de décrets pour exporter du pétrole ou du gaz ou importer du gaz.

⁷ En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'excédent désigne « la quantité de pétrole ou de gaz à exporter [qui] ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de gaz au Canada. »

Lignes électriques

Un permis ou un certificat délivré par l'Office est requis pour les projets de lignes internationales de transport d'électricité (LIT)⁸ (précisions ci-dessous)^{9, 10}. L'Office effectue une évaluation environnementale (EE) en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* pour les demandes de permis et de certificat pour toute LIT de 345 kV de tension ou plus nécessitant un total de 75 km ou plus de nouvelle emprise. L'Office évalue et prend en compte les répercussions environnementales de toutes les autres demandes de permis et de certificat pour LIT conformément à la Loi sur l'Office. L'Office fournit également un financement pour faciliter la participation du public aux audiences relatives aux nouvelles LIT.

Lorsqu'une entreprise soumet une demande de permis, l'Office doit délivrer le permis, mais peut imposer des conditions relatives à ce permis. L'Office doit délivrer le permis, sauf si le GC décrète que la LIT doit être construite et exploitée en vertu d'un certificat ou si l'entreprise change sa demande de permis en demande de certificat. La décision concernant la délivrance d'un certificat est soumise à l'approbation du GC, mais un refus de la part de l'Office est définitif.

Zones extracôtières et terres canadiennes

En vertu de lois distinctes, l'Office est également responsable de la prise de décisions relatives à l'exploitation d'hydrocarbures dans des zones spécifiques¹¹ en dehors de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse où des régimes réglementaires distincts ont été établis. Ceci n'est pas couvert dans le cadre de l'examen visant la modernisation de l'Office.

⁸ Les provinces passent en revue et approuvent les permis pour les LIT situées sur leur territoire ainsi que pour les lignes interprovinciales qui sont de leur ressort.

⁹ Le demandeur pour un projet de LIT décide de soumettre une demande de certificat de commodité et de nécessité publiques (certificat) (Loi sur l'Office, article 58.16) ou de permis (Loi sur l'Office, article 58.11) à l'Office. Le GC peut décider de désigner une demande de permis pour LIT comme une demande relative à une LIT soumise au processus de demande de certificat, soit indépendamment soit sur recommandation de l'Office. Lorsqu'il envisage de fournir ou non une recommandation au GC pour désigner une demande de permis comme étant une demande relative à une LIT soumise au processus de demande de certificat, l'Office doit éviter toute répétition inutile des mesures que doivent prendre le demandeur et les gouvernements provinciaux concernés et tenir compte de tout point pertinent, notamment les répercussions environnementales de la LIT et les conséquences de la LIT sur d'autres provinces.

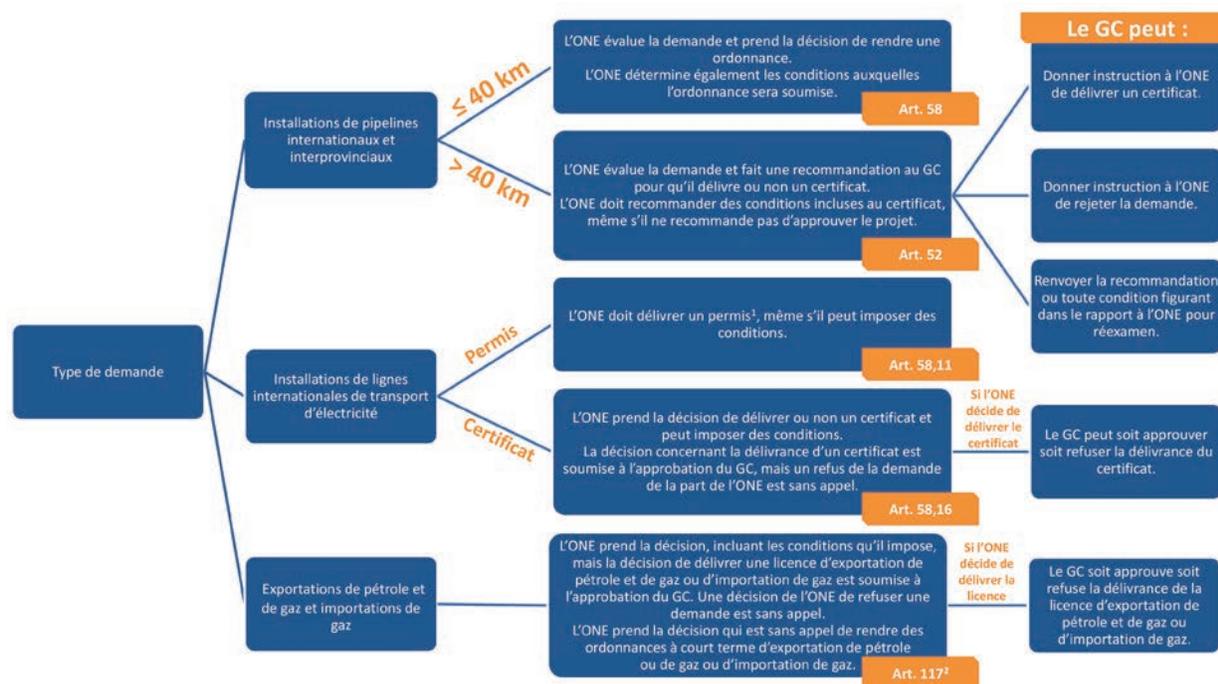
¹⁰ L'Office ne régit pas les exploitants de réseau (c.-à-d., les entités responsables de la gestion de la capacité de production et des lignes de transport d'électricité afin de veiller au fonctionnement sans risque et efficace du réseau). Cependant, dans certains cas, les propriétaires de lignes électriques peuvent également être les exploitants du réseau (p. ex., Hydro-Québec, Ontario Hydro).

¹¹ Les zones visées par ces responsabilités comprennent le Nunavut, l'île de Sable, la partie terrestre de la région désignée des Inuvialuit; la partie terrestre sous l'administration d'un ministre fédéral (incluant les réserves prouvées de la région de Norman Wells et autres parcelles diverses); la partie des eaux intérieures canadiennes ou la mer territoriale du Canada qui n'est pas située dans une province autre que les Territoires du Nord-Ouest, ou sur cette partie terrestre qui n'est pas sous la responsabilité d'un ministre fédéral; et le plateau continental canadien, mais sans la zone adjacente telle que définie à l'article 2 de la *Loi sur le Yukon*.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

- 1) *Selon quels principes devrait-on déterminer qui doit rendre les décisions finales pour les projets suivants et pourquoi?*
 - a. *Les grands projets de pipelines internationaux et interprovinciaux (c.-à-d. de plus de 40 km)*
 - b. *Les petits projets de pipelines internationaux et interprovinciaux (c.-à-d. de 40 km ou moins)*
 - c. *Les projets de lignes électriques internationales et interprovinciales désignées*
 - d. *Les licences d'importation et d'exportation*
- 2) *Comment les politiques gouvernementales doivent-elles guider le processus décisionnel et les activités de surveillance de l'Office?*
 - a. *En tant que ministre responsable pour la Couronne, le ministre des Ressources naturelles doit-il clarifier auprès de l'Office les résultats attendus de l'application par l'Office des politiques publiques?*
 - b. *Comment l'Office devrait-il incorporer et refléter les politiques publiques pangouvernementales, comme la nouvelle Stratégie fédérale de développement durable du Canada et la Stratégie canadienne de développement à faible émission de gaz à effet de serre à long terme pour le milieu du siècle, lorsqu'il émet des ordonnances d'audience, énonce des listes d'enjeux et, finalement, prend des décisions, émet des recommandations et impose des conditions?*
- 3) *Quels sont vos points de vue concernant le ou les rôles des autres parties dans le processus décisionnel final, par exemple les groupes autochtones, les gouvernements provinciaux/territoriaux et les municipalités?*
 - a. *Pensez-vous que certaines de ces parties ou toutes ces parties devraient jouer un rôle plus important? Dans ce cas, décrivez les rôles que chaque partie devrait jouer, en fournissant une courte justification.*
- 4) *Quelle est votre opinion relativement aux trois options actuellement offertes au GC pour rendre sa décision concernant les pipelines de plus de 40 km? Quelles améliorations pourraient être apportées?*
- 5) *Que pensez-vous des délais prescrits par la Loi pour étudier un projet (c.-à-d., 15 mois pour la recommandation de l'Office et 3 mois pour la décision du GC)?*
- 6) *Que pensez-vous du caractère discrétionnaire des audiences que l'Office peut tenir relativement aux licences d'exportation?*
- 7) *Dans le cadre de la décision de délivrer ou non une licence d'exportation, que pensez-vous de l'obligation de l'Office de considérer, comme seul critère, si cette exportation dépasserait ou non les besoins canadiens*
- 8) *Que pensez-vous du processus d'acquisition de terres et de résolution de différends? Que pensez-vous du fait qu'il appartient à l'entreprise pipelinère de négocier le montant de l'indemnisation avec les propriétaires fonciers?*

ANNEXE : Processus décisionnel en matière de pipelines, de lignes de transport d'électricité ainsi que d'exportation et d'importation



Remarque : Il ne s'agit pas d'une description exhaustive de la procédure de prise de décision de l'Office et du GC. Les délais maximums pour l'Office sont les suivants : installations de pipelines internationaux ou interprovinciaux : 15 mois; installations de lignes internationales de transport d'électricité nécessitant un certificat : 15 mois; installations de lignes internationales de transport d'électricité nécessitant un permis : aucun; exportations de pétrole et de gaz ou importations de gaz : 6 mois pour les licences, aucun pour les ordonnances. Pour toutes les décisions ou recommandations décrites ci-dessus soumises à une décision sans appel du GC, ce dernier dispose de 3 mois au plus pour prendre sa décision, mais ce délai peut être prolongé, tout comme les délais relatifs à l'Office, dans certaines circonstances.

¹ Sauf si le GC décide que la demande relative à une ligne internationale de transport d'électricité doit suivre le processus d'obtention d'un certificat sur recommandation de l'Office au ministre ou si le GC rend un décret de désignation à sa propre initiative. Le demandeur peut également choisir d'effectuer une demande de certificat.

² L'article 4 du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole* (partie VI de la Loi) stipule que l'approbation du GC est nécessaire avant la délivrance d'un permis.

La détermination des intérêts du public canadien

SUJET : De quels facteurs doit-on tenir compte lorsque l'on détermine si un projet de pipeline ou de ligne électrique est dans l'intérêt public canadien?

CONTEXTE : Au Canada, l'opinion publique relative aux questions énergétiques a évolué depuis la création de l'Office national de l'énergie (l'Office), en 1959. De nombreux Canadiens et Canadiennes expriment de plus en plus leur intérêt à l'égard de nouveaux sujets, comme les changements climatiques, les droits des peuples autochtones et la place d'un projet dans le cadre de la proposition de transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone.

En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office est tenu d'étudier les demandes relatives à la construction et à l'exploitation de pipelines et de certaines lignes de transport d'électricité qui franchissent des limites interprovinciales et des frontières internationales. L'Office doit prendre des décisions et formuler des recommandations¹ en ce qui a trait à la question de savoir si un projet est dans l'intérêt public canadien, de même que déterminer les conditions² associées à l'approbation d'un projet qui sont nécessaires ou souhaitables dans l'intérêt public.

En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, le Parlement a donné des directives à l'Office concernant les facteurs pertinents dont il doit tenir compte pour déterminer si un projet est dans l'intérêt public. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* énonce ce qui suit :

52(2) *En faisant sa recommandation, l'Office tient compte de tous les facteurs qu'il estime directement liés au pipeline et pertinents, et peut tenir compte de ce qui suit :*

- a) *l'approvisionnement du pipeline en pétrole, gaz ou autre produit;*
- b) *l'existence de marchés, réels ou potentiels;*
- c) *la faisabilité économique du pipeline;*
- d) *la responsabilité et la structure financières du demandeur et les méthodes de financement du pipeline ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens et Canadiennes auront la possibilité de participer au financement, à l'ingénierie ainsi qu'à la construction du pipeline;*
- e) *les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis, avoir la délivrance du certificat ou le rejet de la demande.*

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne définit pas de manière explicite l'expression « intérêt public canadien ». Cependant, voici comment l'Office décrit l'expression « intérêt public » : « L'intérêt public englobe toute la population canadienne et consiste en un équilibre entre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux, qui change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société»³. L'Office est chargé d'évaluer la contribution d'un projet au bien public général, ainsi que ses inconvénients éventuels, d'en soupeser les diverses conséquences et de rendre une décision ou de formuler une recommandation d'après les éléments pris en compte.

¹ Consulter le document de travail à propos des *Rôles décisionnels à l'égard des projets*.

² Par conditions, on entend des exigences juridiques à respecter si le projet de construction d'un promoteur est approuvé. Lorsqu'un projet est approuvé, l'Office assure une surveillance réglementaire tout au long du cycle de vie du projet.

³ Conformément au Rapport annuel 2015 de l'Office au Parlement <http://www.nec.gc.ca/bts/pblctn/nlprprt/2015/nlprprt2015-fra.pdf>

Le paragraphe de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* susmentionné est suffisamment général pour permettre à l'Office d'évaluer, à sa discrétion, des facteurs autres que ceux indiqués, en fonction des faits particuliers associés à une demande de projet. L'Office se sert de ce paragraphe de la *Loi* pour tenir compte des effets environnementaux et socioéconomiques directement associés à un projet⁴. Les considérations pour les recommandations et la formulation des décisions peuvent comprendre les suivantes, mais n'y sont pas limitées :

- la santé humaine;
- la sécurité (p. ex., si le pipeline peut être construit, exploité et maintenu en toute sécurité);
- la navigation et la sécurité de la navigation;
- les sols, la productivité des sols et la végétation;
- la qualité de l'air et de l'eau;
- les poissons et leur habitat, la faune et l'habitat faunique, y compris les espèces en péril;
- les émissions de gaz à effet de serre directement associées au projet;
- l'occupation humaine et l'utilisation des ressources (p. ex. répercussions des activités de construction et d'exploitation du projet sur les propriétaires fonciers et les utilisateurs des terres);
- les utilisations traditionnelles des terres et des ressources;
- le bien-être social et culturel;
- les ressources du patrimoine (p. ex. l'incidence du projet sur les ressources du patrimoine culturel);
- l'infrastructure, les services, l'emploi et l'économie;
- l'environnement acoustique.

L'Office évalue si un projet et les autres facteurs que lui-même détermine ou que la loi établit (paragraphe 52(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*) sont directement associés au projet et s'ils sont pertinents dans le cadre de celui-ci, en plus de soupeser les avantages et les inconvénients éventuels de ce projet. En évaluant l'ensemble de ces renseignements regroupés, l'Office prend une décision ou formule une recommandation en ce qui a trait à la question de savoir si le projet visé est dans l'intérêt public canadien et en détermine les conditions appropriées.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

1. Que signifie l'expression « dans l'intérêt public canadien » pour vous?

2. De quels facteurs doit-on tenir compte lorsque l'on détermine si un projet de pipeline ou de ligne électrique est dans l'intérêt public?

3. Le gouvernement et les organismes fédéraux devraient-ils tenir compte des facteurs qui relèvent de la compétence des provinces et des territoires (p. ex. la planification de l'utilisation des terres) dans la détermination de l'intérêt public? Dans l'affirmative, de quelle façon?

⁴ L'Office procède à des évaluations environnementales dans le cadre de son examen de toutes les demandes relatives à des projets de pipelines et à d'autres types de projets d'installations. Vous trouverez plus d'information au sujet de l'évaluation environnementale de l'Office à <https://www.nec-one.gc.ca/gbl/ccct/nvrnmnt/sssmnt-fra.html>.

La sécurité et la protection de l'environnement

SUJET : Surveillance de la sécurité et protection de l'environnement compte tenu des risques que représentent les installations que régit l'Office national de l'énergie (ONE)

CONTEXTE : L'ONE est l'organisme national de réglementation en matière d'énergie qui est responsable de la surveillance de la sécurité et de la protection de l'environnement des pipelines interprovinciaux et internationaux, des lignes électriques internationales et de certaines lignes électriques interprovinciales. En tant qu'organisme de réglementation, l'ONE assure une surveillance continue de la sécurité et de la protection de l'environnement des infrastructures qu'il régit, de la planification et de l'évaluation des demandes, à la cessation des activités, en passant par la construction et l'exploitation. Les provinces sont, quant à elles, chargées de réglementer les entreprises exploitant des pipelines et des lignes électriques qui se trouvent entièrement à l'intérieur des limites de leur territoire¹.

L'ONE assure la surveillance des installations pour des questions de sécurité et de la conformité environnementale, entre autres, en établissant des exigences et des normes réglementaires, en définissant des conditions propres aux projets, en assurant la conformité et en appliquant des outils de mise en œuvre des lois, le cas échéant. Les entreprises doivent par conséquent continuellement anticiper, gérer et atténuer les éventuelles menaces en matière de sécurité et d'environnement pouvant survenir au cours du cycle de vie de leurs installations. La surveillance environnementale de l'ONE relativement aux pipelines ou aux installations, peut porter sur les domaines suivants : le sol, la productivité des sols et la végétation; les terres humides, la qualité de l'eau et sa quantité; les poissons, la faune et leurs habitats; les espèces en péril ou à statut particulier et leurs habitats; les ressources patrimoniales; l'utilisation des terres et des ressources à des fins traditionnelles; la santé humaine, les aspects esthétiques et le bruit².

Les outils et les exigences concernant la sécurité et la protection de l'environnement sont prescrits dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONE) et les règlements afférents. Pour cette raison, l'Office a mis en place d'autres initiatives applicables aux entreprises réglementées, lesquelles initiatives portent sur la sécurité et la protection de l'environnement.

D'autres lois et règlements fédéraux et provinciaux imposent également d'autres exigences réglementaires. Des cours d'eau que traversent, par exemple, des pipelines et des lignes électriques réglementés par l'ONE peuvent être soumis à la *Loi sur les pêches* et à la *Loi sur les espèces en péril*, ainsi qu'à des lois provinciales relatives à l'utilisation de l'eau.

¹ Ainsi que des lignes électriques internationales autorisées, lorsqu'un organisme de réglementation provincial a été désigné en vertu de la Loi sur l'ONE.

² Dans le cadre de la modernisation de l'ONE, le comité d'experts prendra en compte les responsabilités de l'ONE en matière de protection de l'environnement tant au cours de la planification, de la construction, de l'exploitation que de la cessation des activités des installations sous sa responsabilité. De plus amples détails à ce sujet se retrouvent dans la section « Protection de l'environnement et sécurité » de la fiche d'information <https://www.necb-one.gc.ca/bts/whwr/nbfctst-fra.html>. Veuillez noter que le présent exercice de modernisation de la Loi sur l'ONE ne couvre pas les sujets liés aux processus d'évaluation environnementale, dont est chargé le comité d'experts sur l'évaluation environnementale. Pour de plus amples détails sur ce comité, consultez le site <http://careview-examenec.ca/fr/>.

Conditions

Lors de l'étude d'une demande, l'ONE évalue si le projet est d'intérêt public, notamment s'il peut être conçu, construit et exploité de manière sécuritaire et en protégeant l'environnement. En vertu de la Loi sur l'ONE, ce dernier peut imposer ou recommander des conditions à l'approbation d'un projet. Ces conditions propres au projet servent à protéger le public et l'environnement en réduisant les risques potentiels associés au projet³. Les conditions peuvent inclure des exigences relatives à l'ingénierie et à la sécurité du projet, à la préparation aux interventions d'urgence, à la protection de l'environnement, aux droits et intérêts des populations et des collectivités et aux responsabilités financières de l'entreprise. Ces conditions doivent être rendues publiques avec le rapport de l'ONE qui inclut ses recommandations ou dans les motifs de la décision, ou encore dans le cadre de l'autorisation du projet⁴.

L'ONE est responsable de la vérification et de l'exécution de tous les aspects relatifs à la conformité qu'imposent les conditions. Une condition peut, par exemple, imposer à une entreprise de soumettre en continu des documents à l'ONE pour démontrer qu'elle respecte les exigences liées à cette condition. Une autre condition peut exiger de l'Office qu'il approuve ces dépôts de documents. L'ONE évalue alors ces documents et effectue un suivi auprès de l'entreprise si d'autres informations sont requises. L'entreprise ne peut modifier aucune condition sans l'approbation préalable de l'ONE et ne peut poursuivre le projet sans respecter toutes les conditions pertinentes relatives aux travaux proposés.

L'ONE publie des données relatives aux conditions sur son site internet dans un format qui permet de poser des questions. L'ONE a également créé un nouvel index de la réglementation ainsi qu'une page internet portant sur le cycle de vie propre aux projets, afin d'améliorer l'accès public à ces informations.

Outils de vérification de la conformité

L'ONE dispose de nombreux outils permettant de vérifier la conformité en continu d'une entreprise à la Loi sur l'ONE, aux règlements, aux codes et normes pertinents, aux conditions et aux engagements. Ces outils incluent, sans s'y limiter :

- des inspections;
- l'approbation de plans de conversion;
- des examens de surveillance après la construction;
- des évaluations des exercices d'urgence;
- des vérifications du système de gestion;
- des réunions sur la conformité;
- l'examen des principaux manuels de l'entreprise, comme ses manuels de procédures d'urgence.

L'ONE évalue constamment les entreprises réglementées, leurs installations et leurs activités, afin de déterminer le degré approprié de surveillance à exercer pour chacune d'elles. Cette approche basée sur les risques permet d'analyser et de prendre en compte les données relatives aux incidents, l'historique de la conformité, les tendances sectorielles, la complexité des activités ainsi que les répercussions environnementales et en matière de sécurité, afin de se concentrer sur les domaines prioritaires lors de la planification des activités de vérification de la conformité.

³ Des conditions peuvent aussi être prescrites à la suite de toute ordonnance de l'ONE (p. ex. concernant la cessation des activités).

⁴ Au cours de l'évaluation du projet, les participants peuvent commenter les conditions propres au projet que l'ONE envisage.

L'ONE procède à quelque 150 à 200 inspections par an. Il publie des informations sur les mesures qu'il prend en matière de conformité et d'application des règlements, notamment des rapports d'inspection et de conformité aux conditions.

Outils de mise en œuvre

L'ONE utilise ses outils de mise en œuvre afin d'assurer la conformité, d'empêcher une contravention future et d'éviter tout dommage. Les outils de mise en œuvre dont dispose l'ONE incluent, sans s'y limiter :

- des avis de non-conformité;
- des ordonnances délivrées par les inspecteurs;
- des ordonnances de sécurité rendues par l'ONE;
- des sanctions administratives pécuniaires⁵;
- la révocation de l'autorisation d'exploitation d'une entreprise;
- des poursuites.

Les outils de mise en œuvre de l'ONE ne sont pas mutuellement exclusifs et plusieurs mesures individuelles peuvent être utilisées selon la situation. Les mesures prises peuvent s'intensifier en fonction de la gravité de la contravention et de la volonté de l'entreprise à se conformer à la réglementation.

Autres outils et exigences de l'ONE

La Loi sur l'ONE et les règlements afférents comprennent d'autres outils et exigences que l'ONE peut utiliser pour favoriser la sécurité et la protection de l'environnement. Voici quelques exemples :

- La Loi sur l'ONE comprend des outils et des exigences concernant la préparation et l'intervention d'urgence. D'autres détails figurent dans le document de travail sur la *Prévention, la préparation et les interventions en cas d'urgence*.
- La Loi sur l'ONE permet à ce dernier d'ordonner à une entreprise de prendre toute mesure nécessaire pour pouvoir financer la cessation d'exploitation de ses pipelines. L'ONE a ordonné à la plupart des entreprises pipelinières qu'il réglemente d'établir une fiducie ou de fournir une lettre de crédit ou un cautionnement pour financer la cessation de leurs activités.
- Le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres (RPT)* exige des entreprises qu'elles mènent leurs activités de manière systématique, complète et "proactive" en gérant les risques. Le RPT exige également des entreprises qu'elles disposent de systèmes de gestion complets en vigueur⁶ et de programmes de protection qui permettent une amélioration continue.

⁵ Les sanctions vont de 25 000 \$ pour des particuliers à 100 000 \$ pour des entreprises, pour chaque jour de contravention et pour chaque infraction, et peuvent s'appliquer à diverses situations. La sanction peut, par exemple, s'appliquer à des entreprises ne respectant pas les ordonnances de l'ONE.

⁶ Un système de gestion est un ensemble de processus et de procédures interreliés qu'une entreprise utilise pour mettre en œuvre ses politiques et pour atteindre ses objectifs.

Approche par système de gestion

Dans le cadre d'une approche par système de gestion, les entreprises peuvent mettre en place des systèmes de gestion, qui incluent des vérifications de tierces parties, l'intégration compétences et de leçons retenues d'autres secteurs ainsi que des rapports et des feuilles de résultat favorisant l'intégration du développement durable. Un système de gestion bien conçu et bien utilisé favorise une culture de sécurité et est essentiel pour assurer la sécurité de la population et protéger l'environnement.

Initiatives connexes

L'ONE prend également des initiatives dans les domaines de la sécurité et de la protection de l'environnement afin d'assurer une amélioration continue. L'ONE a, par exemple, récemment collaboré avec des associations sectorielles, d'autres organismes de réglementation et le milieu universitaire sur des questions de culture de sécurité et a rendu publics des indicateurs de culture de sécurité⁷. Le cadre de travail sur la culture de sécurité vise à promouvoir les leçons apprises et à favoriser une compréhension commune de la culture de sécurité ainsi qu'à énoncer clairement les attentes de l'ONE relatives aux efforts des entreprises d'établir et de maintenir une culture positive de la sécurité.

Pour de récents projets de pipelines (p. ex., l'agrandissement du projet Trans Mountain de Kinder Morgan Canada et le projet de la canalisation 3 d'Enbridge), le gouvernement du Canada a annoncé qu'il allait financer et cofonder avec les communautés autochtones, des comités consultatifs autochtones de surveillance, chargés de produire des rapports sur les engagements et des rapports d'observation pendant les phases de construction et d'exploitation. Cependant, ces comités sont seront créés au cas par cas et n'existent.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

- 1. *Que pensez-vous des outils existants relatifs à la conformité et à la mise en œuvre des règlements dont dispose l'ONE pour promouvoir la sécurité et la protection de l'environnement?***
 - a. *Quelle est votre opinion sur l'efficacité de ces outils?***
 - b. *Que pensez-vous de l'utilisation actuelle de ces outils pour promouvoir la gestion des risques ainsi que tout obstacle ou toute solution pouvant favoriser la sécurité?***
 - c. *Que pensez-vous des rapports actuels de sécurité et de performance environnementale et pensez-vous que des améliorations pourraient être apportées?***
 - d. *Est-ce que le processus par lequel l'ONE évalue la conformité et l'application des conditions peut être plus efficace? Si oui, de quelle façon?***
- 2. *L'ONE pourrait-il entreprendre d'autres initiatives pour promouvoir une culture positive de sécurité et de protection de l'environnement?***
- 3. *Quelle est votre opinion sur les comités de surveillance?***

⁷ Voir le *Projet de recherche sur les indicateurs de culture de sécurité – Point de vue de la réglementation*, <http://www.nwb-one.gc.ca/sft/mmmnt/sft/sftycltr/sftclmdctr-fra.html> du Groupe de travail des organismes de réglementation nord-américains sur la culture de sécurité (mars 2016).

La prévention d'urgence, la préparation aux situations d'urgence et l'intervention en cas d'urgence : outils et exigences

SUJET : La prévention, la préparation et l'intervention en cas d'urgence relativement aux pipelines réglementés par l'Office national de l'énergie (l'Office) sont des aspects essentiels de la sécurité et de la protection de l'environnement.

CONTEXTE : L'Office est l'organisme national canadien de réglementation en matière d'énergie et est responsable, entre autres, de veiller à la sécurité et à la protection de l'environnement impliquant des pipelines interprovinciaux et internationaux. En tant qu'organisme de réglementation, l'Office assure une surveillance continue des projets qu'il réglemente, tout au long de leur cycle de vie, de la planification et de l'évaluation des demandes à l'abandon des pipelines, en passant par leur construction et leur exploitation. Les provinces sont quant à elles chargées de réglementer les entreprises exploitant des pipelines qui se trouvent entièrement à l'intérieur des limites de leur territoire.

Les outils et les exigences concernant la préparation et l'intervention en cas d'urgence sont prescrits dans la *Loi¹ sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office) et les règlements afférents. Ils ont d'abord pour but d'empêcher les déversements de produit d'un pipeline. Si un tel déversement se produit tout de même, l'Office veille à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour protéger la population, sécuriser le pipeline, protéger l'environnement, nettoyer le déversement et remédier aux dommages environnementaux. La Loi sur l'Office consacre également le principe de pollueur-payeur. L'information concernant les activités de l'Office au² niveau de la conformité et du contrôle est disponible publiquement sur le site internet

Outils

Comme le décrit le document de travail *Sécurité et protection de l'environnement*, l'Office dispose de nombreux outils assurant la conformité et la mise en œuvre, notamment des inspections, des vérifications, des réunions portant sur la conformité des infrastructures, des avis de non-conformité, des ordres d'inspecteurs, des ordonnances de sécurité rendues par l'Office, des sanctions administratives pécuniaires, la révocation de l'autorisation d'exploitation d'une entreprise et des poursuites judiciaires. Ces outils permettent à l'Office de surveiller les pipelines et d'assurer la conformité aux exigences relatives à la prévention, à la préparation et à l'intervention en cas d'urgence.

¹ En matière de sécurité des navires-citernes, Transports Canada veille à ce que le transport maritime soit sécuritaire et efficace en établissant et en mettant en application les règlements de sécurité maritime en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, 2001. La sécurité des navires-citernes est régie par Transports Canada et n'est pas couverte par cet examen.

² De l'information additionnelle sur ce qui est disponible publiquement peut être consultée sur le site internet suivant : <https://www.neb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/cmplnc/index-fra.html>

La *Loi sur la sûreté des pipelines* est entrée en vigueur en juin 2016 et a modifié la *Loi sur l'Office* pour fournir des outils supplémentaires relatifs à la préparation et à l'intervention en cas d'urgence :

- L'Office peut ordonner à une entreprise de maintenir des types précis de ressources financières et des montants prescrits pour chacun d'entre eux. Les ressources financières permettent aux entreprises d'intervenir en cas de déversement de produit provenant de leurs pipelines et de couvrir les coûts potentiels associés.
- En cas de rejet de produit d'un pipeline, l'Office peut ordonner à une entreprise de rembourser les coûts et les dépenses que des tiers ont assumés dans le cadre de mesures d'intervention raisonnables.
- Dans l'éventualité d'un rejet accidentel ou incontrôlé de pétrole, de gaz ou de tout autre produit, le gouverneur en conseil (GC) peut « désigner » une entreprise dans des circonstances particulières³. Dans un contexte de désignation, l'Office a le pouvoir de prendre le contrôle sur l'intervention relative au rejet et de rembourser les coûts et dépenses que des tiers ont assumés dans le cadre de mesures d'intervention raisonnables.

Exigences

Le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* exige des entreprises réglementées par l'Office qu'elles disposent de programmes de gestion des situations d'urgence (PGSU) qui permettent de prévoir et de prévenir les incidents ainsi que de gérer les conditions lors d'une urgence. Un PGSU doit comprendre :

- la détermination et l'analyse des dangers potentiels;
- l'évaluation et la gestion des risques associés aux dangers;
- un manuel des mesures d'urgence à jour déposé auprès de l'Office;
- la procédure de liaison avec les organismes susceptible d'intervenir en cas d'urgence;
- la prise de toutes les mesures raisonnables pour informer toutes les personnes pouvant être associées à une activité d'intervention en cas d'urgence impliquant un pipeline, des pratiques et des procédures en vigueur ;
- la mise en place d'un programme d'éducation permanente à l'intention des services de police et d'incendie, des installations de santé, d'autres agences et organismes compétents ainsi que des membres du grand public qui habitent près du pipeline pour les informer de l'emplacement du pipeline, des situations d'urgence possibles et des mesures de sécurité à prendre en cas d'urgence;
- les mesures relatives au contrôle sécuritaire ou à la fermeture du réseau de pipelines en cas d'urgence;
- l'équipement d'intervention en quantité suffisante;
- la formation à l'intention des employés relativement aux mesures et aux équipements d'urgence;
- une capacité à réagir à une urgence, démontrée au moyen d'exercices d'intervention d'urgence⁴.

Les entreprises exploitant des pipelines réglementés par l'Office devaient avoir publié leur manuel de mesures d'urgence sur leur site internet avant le 30 septembre 2016⁵.

³ Le GC peut « désigner » une entreprise si elle n'a pas ou n'est pas susceptible d'avoir les ressources financières nécessaires pour payer les coûts et les dépenses afférents aux dommages causés par le rejet, ou si elle ne se conforme pas à une ordonnance de l'Office relativement au rejet.

⁴ Consulter la « Fiche de renseignements : Gestion des urgences » sur le site internet de l'Office à <http://www.ncb-one.gc.ca/bts/news/fs/mrgncmngmnt-fra.html>.

⁵ Consulter l'*Ordonnance MO-006-2016 obligeant à publier des manuels de mesures d'urgence* sur le site internet de l'Office à : <https://www.ncb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/mrgnc/rspns/nbl2016-04-05-fra.html>.

- En vertu de la Loi sur l'Office national de l'énergie, les entreprises doivent indemniser ceux qui ont assumé les coûts liés aux dommages pour avoir exercé les pouvoirs que leur confère l'Office. Les modifications apportées à *la Loi sur l'Office national de l'énergie* qui résultent de la Loi sur la sûreté des pipelines ont mené à des exigences supplémentaires en matière de préparation et d'intervention en cas d'urgence : Que le rejet de produit d'un pipeline soit attribuable ou non à la faute n de l'entreprise, celle-ci doit assumer les coûts afférents, et ce, jusqu'à une limite de responsabilité prévue par la réglementation. La limite de responsabilité établie pour les entreprises pipelinières exploitant des pipelines d'envergure⁶ s'élève à un milliard de dollars. En ce qui concerne les entreprises exploitant des pipelines de moindre envergure (c.-à-d. qui ne se retrouvent pas dans la catégorie des pipelines de grande envergure), la limite de la responsabilité est établie dans la réglementation⁷.
- Lorsque le déversement de produit d'un pipeline est attribuable à la faute d'une entreprise, aucune limite ne s'applique aux coûts afférents qui incombent à cette entreprise.
- En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, les entreprises doivent maintenir les ressources financières suffisantes de manière à pouvoir respecter leur limite de responsabilité; l'Office peut même les obliger à tenir à disposition des ressources financières plus importantes. L'Office peut notamment tenir compte des états financiers de l'entreprise, des lettres de crédit, des garanties, des titres obligataires et des assurances.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

1. ***Selon vous, les exigences et les outils de préparation et d'intervention en cas d'urgence existants sont-ils suffisants? Sinon, quels outils ou exigences additionnels sont requis?***
2. ***Que pensez-vous des limites de responsabilité qui devraient s'appliquer, que le déversement de produit d'un pipeline soit attribuable ou non à la faute d'une entreprise (en particulier 1 milliard de dollars pour les plus importantes entreprises pipelinières)?***
3. ***Outre l'information que l'Office publie concernant la conformité et le contrôle, est-ce qu'il y a d'autres éléments d'information qui devraient être publiés au cours du cycle de vie d'un projet réglementé? Si oui, lesquels?***

⁶ La Loi sur l'Office national de l'énergie définit ces entreprises comme étant celles autorisées à construire ou à exploiter un ou plusieurs pipelines qui, individuellement ou collectivement, ont une capacité d'acheminement d'au moins 250 000 barils de pétrole par jour.

⁷ Une version provisoire du Règlement sur les obligations financières relatives aux pipelines a été publiée dans la Gazette du Canada – Partie 1 : <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p1/2016/2016-10-08/html/reg3-fra.php>.

Le dialogue et la Consultation des peuples autochtones

SUJET : Mobilisation et consultation des Autochtones¹.

CONTEXTE : On a demandé au comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (le comité) de se concentrer sur plusieurs sujets clés, notamment la mobilisation et la consultation des peuples autochtones². Cet examen par le comité devrait, en particulier, déboucher sur des conclusions et des recommandations au ministre des Ressources naturelles du Canada dans les domaines suivants (extraits du mandat du comité) :

1. Permettre le dialogue et l'établissement de relations précoces entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, dont les droits et les intérêts pourraient être touchés par un projet particulier en vertu du mandat de l'Office national de l'énergie (l'Office).
2. Faciliter un dialogue permanent entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones sur des sujets d'intérêt clés concernant des projets pour une prise de décision efficace et éclairée.
3. Intégrer davantage l'information et les connaissances traditionnelles autochtones aux processus de demande et d'audience de l'Office.
4. Élaborer des méthodes pour mieux évaluer comment les intérêts et les droits des peuples autochtones sont respectés et soupesés par rapport aux nombreux intérêts sociétaux variés pris en compte lors de la prise de décision.
5. Accroître le rôle des peuples autochtones dans la surveillance de la construction et des activités d'exploitation des pipelines et lors de l'élaboration des plans d'intervention d'urgence.

Pour atteindre les cinq objectifs susmentionnés, il est important de comprendre le contexte de l'approche et de la mise en œuvre, ces récentes années, de la mobilisation et de la consultation des peuples autochtones pour les projets de l'Office, notamment les rôles, les responsabilités et les pouvoirs en la matière. Il est également nécessaire de considérer cette approche dans le contexte plus large du travail qu'effectue actuellement le gouvernement du Canada pour soupeser et respecter les droits et les intérêts des peuples autochtones en vue de faire progresser la réconciliation et l'établissement de relations.

Obligation de la Couronne de consulter et, le cas échéant, de trouver des accommodements

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* du Canada reconnaît et consacre les droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada³. L'obligation légale de la Couronne⁴ de consulter les groupes autochtones et, le cas échéant, de leur trouver des accommodements découle de l'honneur de la Couronne et de l'article 35. Elle s'applique à toute conduite (p. ex., décision ou approbation de projet) qu'envisage l'État qui pourrait entraîner des répercussions préjudiciables à un droit ancestral ou issu de traités, établi ou revendiqué. Les attentes des tribunaux quant aux exigences requises pour assumer cette responsabilité ont été initialement décrites en détail dans les décisions de la Cour

¹ Même si le comité utilisera ce document de travail pour mobiliser les peuples autochtones, aucun processus de mobilisation distinct et propre à ce document de travail n'a eu lieu auprès des peuples autochtones.

² Dans ce document, « mobilisation » désigne le processus plus vaste de dialogue et de maintien de relations permanentes portant sur des intérêts et des préoccupations qui débordent généralement le cadre juridique de l'article 35 sur les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones. « Consultation » fait davantage référence à l'obligation juridique et constitutionnelle de la Couronne de consulter, dans le contexte des droits sur lesquels porte l'article 35.

³ Dans le présent contexte, « peuples autochtones du Canada » désigne les peuples des Premières Nations, les Inuits et les Métis du Canada.

⁴ À l'échelon fédéral canadien, la « Couronne » désigne la Couronne du chef du Canada ou Couronne aux droits du Canada et incarne juridiquement les trois branches de gouvernance : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Dans le contexte des consultations de la Couronne, elle désigne le pouvoir exécutif du gouvernement et les entités exerçant une autorité exécutive.

suprême du Canada de 2004 relatives à la nation haïda et à la Première Nation de Taku River et ont été ensuite clarifiées dans d'autres décisions de justice. Alors que le terme « autochtone » est employé à l'article 35 et a un sens dans l'expression « droits autochtones ou de traités », divers organismes et institutions ont adopté tout récemment l'expression « peuples autochtones » pour se conformer à la terminologie de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la Déclaration de l'ONU ou la Déclaration). Le comité emploie également cette expression pour la plupart de ses activités de consultation.

L'ONU a adopté cette Déclaration en septembre 2007. Elle compte 46 articles décrivant les droits individuels et collectifs des peuples autochtones, et tient compte de leurs conditions culturelles, sociales et économiques particulières. Elle encourage également des relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples autochtones, fondées sur les principes d'égalité, de partenariat, de bonne foi et de respect mutuel. Pendant plusieurs années, le Canada a soutenu la Déclaration de façon conditionnelle. En 2015, le Canada a annoncé son soutien sans réserve à la mise en œuvre de la Déclaration. Le premier ministre a chargé la ministre de la Justice de diriger la mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU pour le gouvernement du Canada. La ministre de la Justice a indiqué que cela nécessiterait « un ensemble de nouveaux types de relations et de nouvelles lois, des politiques, des institutions et des structures qui s'imbriquent ». Elle a également précisé qu'une approche axée sur les principes serait nécessaire, reconnaissant ainsi le caractère central de l'honneur de la Couronne dans tous les processus.

Dans ce contexte et conformément à son mandat, « lors de l'examen de la structure, du rôle et du mandat de l'Office, le comité d'experts devra tenir compte de la relation entre les processus de l'Office et les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones, ainsi que de la relation entre les processus de l'Office et les principes établis dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ».

Pratique récente et actuelle : approche de la Couronne pour respecter son obligation de consultation relativement aux projets régis par l'Office

Ces dernières années, la Couronne fédérale s'est, autant que possible, fiée au processus de l'Office pour respecter son obligation de consulter les groupes autochtones. Cette approche respecte les lignes directrices existantes en matière de consultation et d'accommodement à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter⁵, et vise à tirer profit des évaluations environnementales et des processus réglementaires afin d'éviter et d'atténuer les répercussions possibles des projets, notamment celles touchant les droits et les intérêts des peuples autochtones.

La façon dont la Couronne juge qu'elle s'est acquittée de son obligation en se fiant aux processus de l'Office en matière de consultation ou d'accommodement dépend de la nature du projet proposé ou de l'approbation recherchée. Lorsqu'il s'agit de grands projets de pipelines régis par l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office) ou de lignes de transport d'électricité régies par l'article 58.16 de la Loi sur l'Office, il revient au gouverneur en conseil (GC)⁶ de prendre la décision finale⁷. Dans ces cas, la Couronne a entrepris, pour certains projets récents, des consultations directes à diverses étapes du

⁵ *Consultation et accommodement des Autochtones — Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter* (2008, actualisées en 2011).

⁶ Le GC est le gouverneur général du Canada qui agit sur avis et avec le consentement du Cabinet fédéral.

processus d'examen avant la décision du GC. Pour les projets régis par l'article 58 de la Loi sur l'Office pour lesquels l'Office prend la décision finale (p. ex., les projets de pipeline de moins de 40 km de longueur, y compris les prolongements et remplacements de pipelines), la Couronne se fie généralement entièrement ou partiellement au processus de l'Office pour respecter son obligation de consulter.

Les aspects du processus de l'Office et les exigences connexes pris en compte ou sur lesquels s'appuie la Couronne pour les projets proposés comprennent :

- la collaboration entre les ministères fédéraux et l'Office afin d'identifier les groupes autochtones dont les droits et les intérêts sont susceptibles d'être touchés par le projet proposé;
- l'établissement du dialogue en amont entre l'Office et les groupes autochtones au cours du processus d'examen afin de fournir des renseignements sur l'Office, son rôle et la façon de participer à ses procédures;
- l'octroi de subvention aux participants pour encourager la participation des Autochtones au processus d'audience (écrit et/ou oral)⁸;
- les exigences de l'Office en matière de consultation des peuples autochtones menée par les promoteurs (p. ex., fournir des renseignements ainsi que des occasions de discuter des projets, relever les préoccupations, les répercussions éventuelles et les mesures d'atténuation de ces répercussions);
- la formulation de conseils à l'intention des promoteurs au moyen du *Guide de dépôt* de l'Office pour qu'ils intègrent l'information et les connaissances locales et traditionnelles à la conception des projets, le cas échéant⁹;
- la collecte d'éléments de preuve directe, notamment des éléments de preuve traditionnels oraux des groupes autochtones sur les préoccupations liées aux projets, les répercussions possibles sur les droits et les intérêts autochtones et les éventuelles mesures permettant d'éviter ou d'atténuer les répercussions préjudiciables à ces droits et intérêts;
- l'autorisation de la vérification des éléments de preuve directe (soit oralement par un contre-interrogatoire soit par écrit dans des demandes de renseignements);
- l'étude par l'Office de tous les renseignements obtenus (notamment ceux relatifs aux répercussions éventuelles sur les droits et les intérêts autochtones et les mesures possibles permettant d'éviter ou d'atténuer ces répercussions) et la détermination des éventuelles répercussions résiduelles sur les droits et les intérêts autochtones;
- l'élaboration de mesures applicables pour réduire les répercussions éventuelles sur les droits et les intérêts autochtones (par des engagements du promoteur, des conditions obligatoires et des exigences prévues par la loi);
- si un projet est approuvé et que la construction a lieu, une surveillance de suivi et l'application par l'Office des exigences réglementaires, notamment les conditions imposées pour le projet.

Les activités de consultation de la Couronne consistent notamment à :

- rester à l'écoute des groupes autochtones dont les droits ou les intérêts pourraient être touchés par le projet et communiquer avec ces groupes au sujet de l'étude des projets et du processus de consultation;

⁷ Pour de plus amples renseignements quant aux *Rôles des décisionnaires pour les projets*, veuillez consulter le document de travail à ce sujet.

⁸ Le Programme d'aide financière aux participants de l'Office octroie un financement visant à faciliter la participation du public à certaines audiences et évaluations environnementales de projets désignés. Pour de plus amples renseignements relatifs au *Programme d'aide financière aux participants*, veuillez consulter le document de travail à ce sujet.

⁹ Voir le chapitre 3.4 du *Guide de dépôt* de l'Office à l'adresse Internet : <https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctr/gnnb/flngmnl/index-fra.html>.

- confirmer la liste des groupes autochtones susceptibles d'être touchés par le projet, laquelle a été établie par la Couronne tôt dans le processus d'étude en concertation avec l'Office et d'autres ministères fédéraux;
- faire le suivi des questions soulevées par les groupes autochtones tout au long du processus de l'Office, ainsi que des réponses de l'Office, des promoteurs ou d'autres parties intéressées;
- organiser des rencontres en personne avec les groupes autochtones pour recueillir des renseignements sur les points de vue ou les préoccupations à l'égard du projet; encourager la participation au processus de l'Office et s'efforcer d'établir et de renforcer les relations à long terme;
- octroyer, dans certains cas, des subventions aux participants (indépendamment du programme de l'Office) pour soutenir la participation des Autochtones aux activités de consultation menées par la Couronne;
- organiser des rencontres en personne avec les groupes autochtones pour échanger de l'information, recueillir des commentaires sur les recommandations de l'Office sur les projets et discuter d'éventuelles considérations de la Couronne sur des questions qui sortent du cadre du mandat de l'Office;
- élaborer un rapport résumant les processus de consultation et les mesures d'accommodements possibles;
- organiser des rencontres en personne avec les groupes autochtones afin de recueillir des commentaires sur les rapports de la Couronne concernant les consultations et les mesures d'accommodement;
- diffuser les analyses effectuées par la Couronne afin de recueillir des commentaires auprès des groupes autochtones;
- évaluer l'efficacité de la consultation;
- mettre en œuvre des mesures supplémentaires, au besoin, afin d'étudier les répercussions possibles qui échappent à l'autorité de l'Office;
- prendre en compte les questions soulevées et les recommandations proposées dans le cadre du processus de l'Office pour éclairer la décision du GC sur un projet.

Pratique récente et actuelle : mobilisation des Autochtones au cours du cycle de vie d'un pipeline de compétence fédérale

En tant qu'organisme de réglementation qui exerce un rôle tout au long du cycle de vie d'un projet, l'Office est chargé de poursuivre les objectifs de sécurité et de protection de l'environnement aux diverses étapes du cycle de vie des projets de compétence fédérale (p. ex., la conception et la demande, la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation)¹⁰. Si un projet est approuvé, le promoteur doit respecter les conditions et les autres exigences réglementaires (p. ex., le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines*). De plus, les programmes de consultation par les promoteurs sont nécessaires tout au long du cycle de vie d'un projet. L'Office vérifie et assure la conformité au moyen de divers outils. Les personnes qui sont préoccupées par les répercussions possibles des projets peuvent s'adresser à l'Office, et ce dernier peut prendre des mesures correctives, au besoin.

Outre les dispositions existantes, certains peuples autochtones ont exprimé des préoccupations concernant leur participation et leur rôle tout au long du cycle de vie des projets, en particulier après la fin des audiences de l'Office et lorsque les phases de construction et d'exploitation commencent. Pour de récents

¹⁰ Pour de plus amples renseignements sur la *Sécurité et la protection de l'environnement*, veuillez consulter le document de travail à ce sujet.

projets de pipelines (p. ex., l'agrandissement du projet Trans Mountain de Kinder Morgan Canada et le projet de la canalisation 3 d'Enbridge), le gouvernement du Canada a annoncé qu'il allait financer et cofonder avec des communautés autochtones des comités consultatifs autochtones de surveillance, chargés de produire des rapports sur les engagements et des rapports d'observation pendant les phases de construction et d'exploitation. Cependant, ces comités sont mis sur pied au cas par cas et n'existent pas pour la plupart des autres projets.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

Les questions suivantes visent à recueillir des suggestions sur les façons d'améliorer encore plus la mobilisation, la consultation et la participation des Autochtones par rapport : 1) aux évaluations de projets de pipeline particuliers avant et après la prise de décision; et 2) à un niveau plus général sans rapport avec des projets particuliers.

1. ***Que pensez-vous de l'approche du gouvernement du Canada ces dernières années pour mobiliser les groupes autochtones et les consulter sur les projets régis par l'Office? Plus particulièrement :***
 - a. ***la mobilisation des groupes autochtones dès le début du processus, avant l'évaluation environnementale officielle et le processus d'examen réglementaire de l'Office;***
 - b. ***les consultations auprès des groupes autochtones sur des sujets qui relèvent ou non du mandat de l'Office;***
 - c. ***l'adéquation de la subvention accordée aux participants pour favoriser la participation des groupes autochtones à l'ensemble du processus de mobilisation et de consultation;***
 - d. ***les rôles de l'Office et de la Couronne relativement à l'examen et à la prise en compte des répercussions possibles sur les droits ancestraux et issus de traités de projets régis par l'Office et la manière dont ces rôles respectifs sont remplis;***
 - e. ***la consultation et la mobilisation continues des groupes autochtones pendant les phases de construction, d'exploitation et d'abandon des projets approuvés.***
2. ***Comment peut-on intégrer davantage l'information et les connaissances traditionnelles autochtones (notamment écologiques) aux processus de demande et d'audience de l'Office? Quels sont les avantages possibles et les limites de cette intégration?***
3. ***Comment le Canada peut-il améliorer son approche en matière de mobilisation et de consultation des Autochtones, afin d'aider à la prise de décisions sur les projets régis par l'Office?***
 - a. ***Quel devrait être le rôle de l'Office? Celui du gouvernement du Canada? Celui des promoteurs de projets? Celui des peuples autochtones (p. ex., groupes particuliers ou collectivités particulières?)***
4. ***Comment l'approche du gouvernement du Canada en matière de mobilisation et de consultation des Autochtones relativement aux projets régis par l'Office devrait-elle soutenir l'objectif du gouvernement du Canada de renouveler les relations de nation à nation avec les peuples autochtones et faire progresser la réconciliation?***

5. ***Comment le gouvernement du Canada peut-il refléter le mieux possible les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le cadre de ses efforts de modernisation de l'Office et lorsqu'il décide si un projet régi par l'Office est dans l'intérêt du public?***
6. ***Que peut-on faire pour améliorer la participation des peuples autochtones au cours du cycle de vie complet des projets régis par l'Office (p. ex., surveillance continue de l'exploitation de projets existants, occasions de développement économique et participation à ces occasions, autres rôles)?***
7. ***Selon vous, de quelle façon les ministères et organismes fédéraux peuvent-ils et devraient-ils soupeser et respecter les intérêts et les droits des peuples autochtones par rapport aux divers autres intérêts sociétaux afin d'éclairer la prise de décisions sur les projets régis par l'Office?***

Le Programme de financement des participants de l'Office national de l'énergie

SUJET : Programme d'aide financière aux participants de l'Office national de l'énergie (l'Office)

CONTEXTE : Se préparer et participer à une audience devant l'Office peut nécessiter beaucoup de temps et de ressources. Une participation à une audience peut entraîner des coûts afférents au transport, aux réunions, à la préparation des preuves et à l'engagement d'avocats et d'experts, entre autres. Réduire les obstacles financiers à cette participation favorise une plus grande participation du public et la prise en compte d'une plus grande diversité de préoccupations et d'opinions.

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office) a été modifiée en 2010 pour permettre à l'Office de créer le Programme d'aide financière aux participants (PAFP)². L'Office a ensuite établi les modalités du PAFP (les modalités) qui en définissent les paramètres de base³. Le PAFP de l'Office est un programme de paiements de transfert visant à réduire la charge financière liée à la participation à certaines audiences publiques de l'Office et aux évaluations environnementales de projets désignés⁴.

Demandeurs admissibles

Les demandeurs admissibles au PAFP de l'Office sont les groupes autochtones, les propriétaires fonciers et les personnes vivant dans les zones des projets proposés ou à proximité de celles-ci, des groupes ou organismes à but non lucratif ou d'autres groupes ou personnes directement concernés par un projet proposé.

Aucun financement n'est accordé à des organismes à but lucratif, à des associations sectorielles, à toute personne ayant un intérêt commercial direct dans le projet ni à tout groupe gouvernemental (à l'exception des groupes gouvernementaux autochtones). Ces groupes peuvent participer à une audience de l'Office, mais ne sont pas admissibles à une demande d'aide financière aux participants.

Activités et coûts admissibles

L'aide financière de l'Office aux participants couvre des activités et frais particuliers liés à la préparation d'une audience de l'Office et à la participation à cette audience, qui dépassent les activités quotidiennes ou courantes d'un groupe ou d'une personne. Les activités et frais admissibles à l'aide financière pour les

¹ Pour de plus amples renseignements sur le *Processus d'audience*, veuillez consulter le document de travail à ce sujet.

² La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012* (LCEE 2012) exige également de l'Office qu'il crée un programme d'aide financière pour les participants, afin de faciliter la participation du public aux évaluations environnementales de certains projets menées dans le cadre de la LCEE 2012. Les modalités actuelles du PAFP de l'Office concernent à la fois la Loi sur l'Office et la LCEE 2012.

³ L'Office a établi ces modalités avec l'approbation du Conseil du Trésor du Canada, conformément à la Politique sur les paiements de transfert (2008) du Secrétariat du Conseil du Trésor (la Politique). Ces modalités peuvent faire l'objet de modifications de temps à autre, comme le stipule la Politique : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14208>.

⁴ Les audiences publiques admissibles de l'Office sont les demande de certificat de commodité et de nécessité publiques pour un pipeline, les ordonnances d'exemption relatives à des pipelines, la demande de certificat de commodité et de nécessité publiques pour une ligne électrique internationale ou interprovinciale désignée, la cessation d'exploitation d'une ligne électrique internationale ou interprovinciale désignée ou d'un pipeline. Les audiences ou évaluations environnementales admissibles, dans le cadre de la Loi sur l'Office ou de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, portent sur des projets désignés comme les pipelines d'une longueur de 40 km ou plus, les lignes de transport d'électricité de 345 kV de tension ou plus nécessitant un total de 75 km ou plus de nouvelle emprise, les plateformes extracôtières, pipelines ou puits d'exploration, les installations de traitement de gaz acide ayant des capacités d'admission de soufre de 2 000 t/jour ou plus, les installations d'entreposage de pétrole d'une capacité de 500 000 m³ ou plus et les installations situées dans une réserve naturelle ou un refuge d'oiseaux migrateurs.

participants commencent lorsqu'un promoteur dépose une demande de projet et se terminent à la clôture du dossier d'audience de l'Office. À titre d'exemples, les frais admissibles peuvent être des frais juridiques, des frais d'expertise, des frais de déplacement, la location d'espaces de bureau ou de réunion, une rétribution et des offrandes cérémonielles, la collecte ou l'achat de renseignements, la traduction de documents et d'autres frais pertinents nécessaires à la participation proposée⁵. Le montant maximal qu'un groupe peut recevoir est 80 000 \$ par audience de projet. Pour les particuliers, le montant maximal est 12 000 \$. Ces montants sont révisés chaque année en fonction du budget annuel de l'Office et de la demande de financement anticipée.

Entre 2010 et 2016, l'Office a accordé plus de 12 millions de dollars d'aide financière aux participants pour 19 audiences publiques admissibles. En décembre 2016, les groupes autochtones avaient reçu plus de 9 millions de dollars, soit 74 % des fonds totaux accordés dans le cadre du PAFP de l'Office⁶.

L'Office encourage les bénéficiaires à collaborer avec d'autres organismes et à rechercher des sources de financement supplémentaire; il est également demandé aux demandeurs de déclarer toute autre source gouvernementale d'aide financière à la participation. Le PAFP de l'Office n'est pas un financement d'opération; il ne finance pas les frais d'exploitation continus, les frais de consultation de la Couronne ou d'autres frais engagés en dehors d'une audience de l'Office.

Montants de l'aide financière aux projets

Le montant total de l'aide financière à la disposition des participants varie en fonction des projets et dépend de la taille du projet, de son emplacement, de ses répercussions possibles, de l'éventail des problèmes, du nombre de groupes autochtones et propriétaires fonciers concernés, du degré anticipé d'intérêt du public et du financement que le Parlement a approuvé. L'Office peut demander d'augmenter le financement total disponible, comme pour les projets Énergie Est et du réseau principal Est, pour lesquels le montant total est passé de 5 millions à 10 millions de dollars.

L'aide financière aux participants est une activité à recouvrement des coûts; cela signifie que l'Office recouvre ces coûts auprès des entreprises qu'il réglemente. Les montants recouverts auprès de ces entreprises sont déposés dans le Trésor du gouvernement du Canada.

Processus

Le processus d'aide financière aux participants de l'Office commence lorsqu'un promoteur dépose une demande pour un projet proposé. L'ONE avise le public des possibilités d'aide financière aux participants sur son site internet et peut également communiquer plus directement avec d'éventuels demandeurs de financement lors de portes ouvertes et de séances d'information, au cours desquelles l'Office explique ses processus d'audience et de demande de PAFP.

Les demandeurs intéressés doivent envoyer un formulaire de demande décrivant, entre autres, leur intérêt pour le projet proposé et énumérant les enjeux et renseignements particuliers que le demandeur compte fournir à l'audience. L'Office peut créer un comité d'examen de l'aide financière chargé de passer les

⁵ Une liste complète des frais admissibles se retrouve dans le Guide du Programme d'aide financière aux participants de l'Office : <https://www.ncb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/pfp/prgrmgd-fra.html>

⁶ Rapports sur l'aide financière aux participants : <https://www.ncb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/pfp/lctnfind/indexfra.html>

demandes en revue. Ce comité indépendant doit être constitué d'au moins une personne non associée au gouvernement; aucun membre du comité ne doit avoir d'intérêt ou de participation financière dans le projet proposé. Les décisions d'octroi de l'aide sont envoyées aux demandeurs, accompagnées d'une justification et d'une entente de contribution définissant les modalités de l'aide financière aux participants, si elle est approuvée.

À la suite de leur participation à une audience de l'Office, les bénéficiaires du PAFP envoient un formulaire accompagné de documents justificatifs (factures par exemple) à l'Office et reçoivent le remboursement des activités admissibles, conformément aux modalités de l'entente de contribution signée. L'échéance de soumission de la demande finale est généralement de 60 jours après la clôture du dossier d'audience. Des paiements provisoires peuvent être accordés pour des frais engagés ainsi qu'un paiement anticipé dans des circonstances exceptionnelles, à la discrétion de l'Office.

Qualité d'intervenant

L'approbation d'une demande d'aide financière aux participants ne garantit pas l'autorisation de participer à une audience de l'ONE. L'aide financière est cependant conditionnelle à la demande et à l'octroi de la qualité d'intervenant à l'audience publique de l'Office⁷. Ce processus est distinct du processus d'aide financière aux participants et nécessite une demande séparée, répond à des échéances différentes, à d'autres exigences et est soumis à la décision du comité de l'Office recevant la demande pertinente. La distinction entre ces deux processus garantit l'indépendance de la prise de décision. La qualité d'intervenant est décrite en détail dans le document de travail sur la Participation du public.

Si un demandeur est autorisé à bénéficier de l'aide financière aux participants, mais ne se voit pas accorder la qualité d'intervenant, il ne peut alors pas participer à l'audience de l'Office ni bénéficier de l'aide financière.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

1. ***Que pensez-vous du Programme d'aide financière aux participants de l'Office?***
2. ***Comment le processus d'aide financière aux participants, qu'administre l'Office, pourrait-il permettre plus efficacement la participation du public et des peuples autochtones au processus d'audience?***

⁷ Selon l'article 55.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, il existe deux manières d'intervenir (qualité d'intervenant) lors d'une audience de l'Office dans le cadre d'une demande de construction ou d'exploitation d'installation. Les personnes directement touchées doivent être autorisées à participer et l'Office peut, à sa discrétion, autoriser, sans y être obligé, la participation de ces personnes possédant des renseignements pertinents ou l'expertise appropriée.

La participation du public

SUJET : Participation du public aux activités de l'Office national de l'énergie (l'Office).

CONTEXTE : Le public manifeste de plus en plus d'intérêt à participer aux diverses activités de l'Office, notamment à son processus d'audience et à l'élaboration de plans à long terme relatifs à la sécurité et à l'environnement, comme les plans d'intervention d'urgence.

Participation du public avant le processus d'audience¹

Tel qu'il est énoncé dans le *Guide de dépôt* de l'Office², les entreprises, avant de soumettre une demande, doivent procéder à des consultations à l'échelon approprié auprès des personnes et des groupes susceptibles d'être touchés, en fonction de la nature et de l'ampleur du projet proposé³. Selon la portée du projet, il peut être nécessaire d'entreprendre des activités de consultation plus vastes, comme la tenue de portes ouvertes dans les collectivités situées le long du tracé du projet proposé ou encore une simple activité de consultation, consistant par exemple à aviser un seul propriétaire foncier.

Participation du public au processus d'audience

Le processus d'audience publique de l'Office donne aux participants l'occasion d'exprimer leurs points de vue et de poser des questions sur une demande ou un projet proposé ou de répondre aux questions qui leur sont posées. L'Office apporte du soutien aux participants dans les affaires liées au processus d'audience⁴ et, dans certains cas, se rend dans les collectivités pour transmettre des renseignements sur le processus et les occasions d'y participer⁵.

En ce qui a trait aux audiences relatives aux pipelines internationaux ou interprovinciaux, l'article 55.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prescrit dans quelles circonstances l'Office autorise une personne à participer à une audience. Plus particulièrement, l'Office « étudie les observations de toute personne qu'il estime directement touchée par la délivrance du certificat ou le rejet de la demande et peut étudier les observations de toute personne qui, selon lui, possède des renseignements pertinents ou une expertise appropriée⁶ ».

À l'aide des critères établis à l'article 55.2, l'Office décide si une personne devrait être autorisée à participer à une audience donnée. Pour l'aider à prendre cette décision, l'Office exige que les participants potentiels remplissent un formulaire dans lequel ils démontrent qu'ils appartiennent à au moins une des deux catégories décrites à l'article 55.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (c.-à-d. qu'ils sont directement touchés ou possèdent des renseignements pertinents ou une expertise appropriée, ou les deux). Après avoir examiné les formulaires reçus,

1 Pour en savoir plus, consulter le document de travail sur le *Processus d'audience*.

2 Le *Guide de dépôt* de l'Office est accessible à l'adresse <https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrq/gnnb/flngmnl/index-fra.html>.

3 *Guide de dépôt* de l'Office, chapitre 3.

4 Le *Guide sur le processus d'audience* se trouve sur le site internet de l'Office, à l'adresse <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pblchrngmpmplt-fra.pdf>.

5 Par exemple, l'Office désigne un membre du personnel comme conseiller sur les processus pour donner un soutien le public et les groupes autochtones qui participent aux audiences publiques. Consulter la page <http://www.neb.gc.ca/prtcptn/hrng/prcssdvsr-fra.html>.

6 Pour en savoir plus, consulter les Lignes directrices concernant l'article 55.2 – Participation à une audience concernant des installations, sur le site internet de l'Office, à https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/prtcptnthrhrnggdncs52_2-fra.html.

l'Office délivre une « Décision relative à la participation », laquelle indique qui peut participer à l'audience et de quelle manière, en tant qu'intervenant⁷, participant qui présentera des commentaires⁸ ou à tout autre titre⁹. Dans les cas où un demandeur se voit refuser le statut de participant, la raison du refus est expliquée dans la « Décision relative à la participation ».

D'autres exigences figurant dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* peuvent influencer le processus d'audience et la participation du public. Par exemple, un délai prévu par la loi de 18 mois s'applique aux demandes de grands projets de pipelines présentées à l'Office exigeant un certificat, et de 15 mois pour les demandes concernant des projets de pipelines de moindre ampleur. De manière plus générale, l'Office doit traiter toutes les demandes et procédures « le plus rapidement possible, compte tenu des circonstances et des facteurs d'équité¹⁰ ».

L'Office administre par ailleurs le Programme d'aide financière aux participants, qui fournit un financement aux intervenants pour leur permettre de participer aux audiences relatives aux nouveaux projets de pipelines ou de lignes électriques ou aux projets de cessation d'exploitation. Ce financement vise à aider les intervenants à assumer une portion des coûts associés à leur participation à l'audience. Pour de plus amples renseignements relatifs au *Programme d'aide financière aux participants*, veuillez consulter le document de travail à ce sujet.

Participation du public en dehors du processus d'audience

Lorsqu'un projet est approuvé, l'Office exerce une surveillance de l'environnement et de la sécurité à toutes les étapes du cycle de vie du projet (p. ex. de la construction à la cessation d'exploitation ou à la mise hors service, en passant par l'exploitation). Le programme de consultation de l'entreprise doit se poursuivre tout au long du cycle de vie du projet. De plus, il peut être nécessaire d'obtenir la rétroaction de certains membres du public conformément à une condition incluse dans un certificat ou une ordonnance de l'Office. Tout au long du cycle de vie du projet, une personne qui continue d'avoir des préoccupations quant aux répercussions d'un projet peut en faire part à l'Office, qui pourra prendre des mesures correctives s'il y a lieu.

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne prévoit aucune exigence quant aux activités de participation générales (c.-à-d. la participation du public qui n'est pas liée à une demande portant sur un projet particulier). Cependant, l'Office demande souvent les commentaires du public sur des enjeux particuliers. Par exemple, le Groupe chargé des questions foncières¹¹, qui regroupe des organisations de propriétaires fonciers, des organismes gouvernementaux et des membres de l'industrie, offre une tribune pour transmettre des points de vue et des avis à l'Office au sujet des questions foncières. L'Office a également organisé des forums sur la sécurité en 2013 et en 2015 pour permettre un échange ouvert de renseignements sur les problèmes techniques liés aux pipelines.

⁷ En plus de pouvoir fournir leurs points de vue par écrit, les intervenants peuvent remettre en question à preuve des autres participants et présenter leur argumentation définitive. Ils peuvent aussi être questionnés au sujet des éléments de preuve qu'ils ont déposés.

⁸ Les participants peuvent fournir une lettre de commentaires au comité d'experts de l'Office, qui est déposée au dossier public et qui sera étudiée par le comité avant la formulation d'une recommandation.

⁹ Pour voir un exemple de la décision de l'Office concernant la participation, consulter la décision relative au projet d'agrandissement de Trans Mountain : <https://apps.nceb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/2445933>

¹⁰ *Loi sur l'Office national de l'énergie*, paragraphe 11(4).

¹¹ Pour en savoir plus, consulter le site internet du groupe, à l'adresse <http://www.nceb-one.gc.ca/prtcptn/lndmtrsrp/lndmtrsrp-fra.html>.

L'Office recherche également la participation de la population canadienne lors de l'élaboration et de la modification de règlements. Par exemple, l'Office a organisé des ateliers en personne pour obtenir une rétroaction sur ses sanctions administratives pécuniaires et a mené un sondage en ligne pour comprendre comment il peut améliorer ses communications en matière de prévention des dommages que peuvent causer des pipelines.

Participation du public et intervention d'urgence

Un domaine d'intérêt public particulier concerne les interventions d'urgence. En vertu du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* (RPT), les entreprises que réglemente l'Office doivent élaborer, mettre en œuvre et tenir à jour un programme de gestion des urgences qui permet de prévoir, de prévenir, de gérer et d'atténuer les conditions survenant lors d'une urgence qui pourraient avoir des effets néfastes sur la propriété, l'environnement ou la sécurité des travailleurs ou du public¹². Le RPT oblige également les entreprises à établir et à maintenir une relation étroite avec les organismes pouvant être appelés à intervenir dans une situation d'urgence liée à un pipeline et à les consulter quant à l'élaboration et à la mise à jour de leurs manuels de procédures d'urgence. Ces organismes peuvent inclure les premiers intervenants, les urbanistes, les municipalités et les groupes autochtones.

Les entreprises doivent par ailleurs élaborer un programme de sensibilisation continue à l'intention des services de police et des pompiers, des établissements médicaux et d'autres organisations et organismes ainsi que du public vivant à proximité du pipeline¹³. Ce programme vise à informer ces groupes de l'emplacement du pipeline, des situations d'urgence et des dangers potentiels qui lui sont associés et des procédures de sécurité à suivre en cas d'urgence.

Pour améliorer la performance de la gestion des urgences, accroître la sécurité publique et offrir plus d'information au public sur la gestion des urgences, l'Office a rendu une ordonnance, le 5 avril 2016, obligeant les entreprises pipelinières que réglemente l'Office à publier leur manuel de procédures d'urgence sur leur site internet avant le 30 septembre 2016¹⁴.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

1. Quels éléments fonctionnent bien relativement à la participation du public?

- a. Avant le processus d'audience**
- b. Lors des audiences de l'Office (notamment les critères décrits à l'article 55.2 de la Loi sur l'Office national de l'énergie)**
- c. Au chapitre de l'élaboration des manuels ou plans d'intervention d'urgence et de leur transparence**
- d. Hors du processus d'audience, notamment les possibilités liées :**
 - i. dans le cadre du cycle de vie du projet**
 - ii. sur des enjeux particuliers**
 - iii. dans le cadre de l'élaboration de règlements**

¹² Consulter le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, paragraphe 32(1), disponible sur le site internet du ministère de la Justice, à <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-99-294/TexteCompleet.html>

¹³ Consulter le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, article 35.

¹⁴ Consulter l'Ordonnance MO-006-2016 obligeant à publier des manuels de mesures d'urgence sur le site internet de l'ONE à <https://www.ncb-one.gc.ca/sfnvrnmnt/mrgnc/rspns/nbl2016-04-05-fra.html>.

2. ***Quels éléments pourraient être améliorés en matière de participation du public?***
 - a. *Avant le processus d'audience*
 - b. *Lors des audiences de l'Office (notamment les critères décrits dans l'article 55.2 de la Loi sur l'Office national de l'énergie)*
 - c. *Au chapitre de l'élaboration des manuels ou plans d'intervention d'urgence*
 - d. *Hors du processus d'audience, notamment les possibilités liées :*
 - i. *dans le cadre du cycle de vie du projet*
 - ii. *sur des enjeux particuliers*
 - iii. *dans le cadre de l'élaboration de règlements*

3. ***Quelles autres occasions pourraient être offertes au public et aux peuples autochtones pour transmettre leurs commentaires tout au long du cycle de vie des installations que réglemente l'Office (c.-à-d. de la demande jusqu'à la cessation des activités)?***

Le processus des audiences

SUJET : Processus d'audience de l'Office national de l'énergie en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

CONTEXTE : Les exigences concernant les audiences de l'Office national de l'énergie (l'Office) sont contenues dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Elles sont également codifiées dans les *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie (1995)*.

En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'étude de certains types de demandes exige de l'Office qu'il tienne une audience publique, notamment sur les sujets suivants :

- les demandes concernant la construction et l'exploitation de grands pipelines interprovinciaux ou internationaux (plus de 40 km) et de certaines lignes électriques internationales;
- les demandes concernant la cessation d'exploitation d'un pipeline;
- l'opposition d'un propriétaire foncier au tracé détaillé d'un pipeline approuvé.

À l'exception des cas où une audience est explicitement interdite¹, l'Office peut, lorsqu'il le juge opportun, tenir une audience publique concernant toute affaire. Par exemple, l'Office a tenu des audiences concernant des pipelines de moins de 40 km.

Le président de l'Office met sur pied une formation, généralement composée de trois membres, pour réaliser une étude indépendante d'une demande associée à un grand projet. Il établit les délais relativement à l'étude des demandes de pipeline et des demandes de certificat pour des lignes électriques internationales. Les délais ne peuvent pas dépasser quinze mois à compter de la date à laquelle l'Office détermine si une demande est jugée comme étant complète².

L'Office respecte des principes d'équité procédurale et, par conséquent, avant de rendre une décision contraire aux intérêts d'une personne, il doit lui donner l'occasion de se faire entendre. En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, ce dernier jouit d'une discrétion à l'égard de certains aspects procéduraux de ses audiences, notamment la possibilité de mener l'audience totalement par écrit ou d'y inclure un volet verbal. La formation de membres constituée pour étudier les demandes détermine le processus d'audience qui répond aux circonstances particulières de chaque demande, conformément aux principes d'équité procédurale. Par exemple, l'Office inclut une phase de preuve traditionnelle verbale à l'audience lorsque des peuples autochtones y participent.

¹ Par exemple, les demandes de permis autorisant la construction et l'exploitation de certaines lignes électriques internationales et les demandes pour des permis d'exportation d'électricité. L'interdiction de tenir des audiences publiques pour les demandes de permis relatives à des lignes internationales de transport d'électricité a été ajoutée en 1990, lorsque le gouvernement fédéral a modifié la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. L'objectif était d'éviter tout doublement injustifié de la réglementation fédérale et provinciale. Ces modifications, ainsi que d'autres aspects, ont fourni aux provinces une plus grande autorité sur la réglementation des lignes électriques.

² Le ministre peut prolonger le délai de l'Office pour un maximum de trois mois. Sur la recommandation du ministre, le gouverneur en conseil (GC) peut prolonger davantage le délai pour toute période de temps supplémentaire. Le GC est le gouverneur général du Canada qui agit sur l'avis et avec le consentement du Cabinet fédéral.

Bien que le processus d'audience de l'Office varie, les étapes fondamentales sont généralement les suivantes³ :

1. Le promoteur du projet dépose une demande devant l'Office. Le Guide de dépôt de l'Office⁴ donne des orientations concernant le type d'information que l'Office s'attend à retrouver dans une demande.
2. Un délai d'étude de la demande est établi.
3. Une formation est mise sur pied pour étudier la demande.
4. Une décision est prise sur la question de savoir si la demande est complète.
5. Une ordonnance d'audience ou une lettre procédurale est préparée et le public est avisé de l'audience.⁵ L'ordonnance d'audience comprend une liste d'enjeux visant à déterminer les principaux sujets à prendre en compte.
6. Quiconque souhaite participer à l'audience doit déposer une demande auprès de l'Office⁶.
7. La formation chargée de l'étude de la demande décide de qui peut participer et de quelle manière.
8. Le promoteur du projet et les personnes autorisées à participer à titre d'intervenants déposent leurs preuves écrites.
9. Les demandes d'information (c.-à-d. les questions écrites) sont soumises et les réponses sont basées sur la preuve déposée.
10. Les personnes autorisées à participer autrement qu'à titre d'intervenant respectent les directives incluses dans l'ordonnance d'audience; par exemple, elles peuvent soumettre une lettre de commentaires.
11. Si une audience se déroule verbalement, les intervenants peuvent se réunir à une date précise pour poser des questions aux témoins et présenter leur argumentation finale.
12. Pour les demandes concernant les grands projets de pipelines, la formation chargée d'étudier la demande prépare un rapport qui inclut ses recommandations. Ce rapport est envoyé au gouverneur en conseil (GC)⁷ par l'entremise du ministre des Ressources naturelles. Le GC rend les décisions relatives à ces projets. Pour les autres types de demandes ou de projets, il revient à la formation constituée de rendre la décision.

Outre l'information qui peut être déposée confidentiellement sur autorisation de l'Office⁸, tous les documents inclus au dossier d'audience sont disponibles en ligne au registre de l'Office, notamment la demande, les décisions procédurales rendues par l'Office, les preuves soumises par les participants et les transcriptions des audiences qui se sont déroulées verbalement. Dans son rapport, la formation résume généralement les propos entendus durant l'audience et exprime son opinion. Une composante majeure du processus d'audience de l'Office consiste à recueillir les points de vue des groupes autochtones, y compris ceux portant sur leurs droits et intérêts, et d'en tenir compte. Le document de travail sur la *Participation et la consultation des peuples autochtones* explore ce sujet plus en détail.

³ D'autres renseignements sur le *Processus d'audience* de l'Office se trouvent dans le Guide sur le processus d'audience à <https://www.nec-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pblchrngmpmhit-fra.pdf>

⁴ Le *Guide de dépôt* de l'Office est disponible à <https://www.nec-gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/index-fra.html>.

⁵ La notification du public peut inclure de la publicité en ligne et imprimée, des séances d'information en personne ou en ligne ou des envois postaux.

⁶ De plus amples renseignements relatifs à la participation du public sont disponibles dans le document de discussion sur la *Participation du public*.

⁷ Le GC est le gouverneur général du Canada qui agit sur avis et avec le consentement du Cabinet fédéral.

⁸ Les parties d'une audience peuvent avoir la possibilité de déposer de l'information confidentielle, en vertu des articles 16.1 et 16.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Demandes de renseignements du public

Dans le cas d'un incident grave, l'Office peut déclencher une enquête publique pour évaluer les procédures d'urgence, de sécurité et de protection de l'environnement ainsi que la réglementation applicable. Cependant, le processus d'audience pour les enquêtes publiques n'est pas identique à celui s'appliquant aux demandes de projet.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

- 1. Selon vous, quels principes et aspects fondamentaux le processus d'audience devrait-il refléter?**
- 2. Actuellement, toutes les demandes n'ont pas à faire l'objet d'une audience publique. Quelles demandes devraient, selon vous, faire l'objet d'une audience publique?**
- 3. Quelle est votre opinion quant aux étapes fondamentales du processus d'audience publique? Quels aspects pourraient faire l'objet d'améliorations?**
- 4. Comment l'Office pourrait-il permettre une participation moins formelle du public aux audiences?**

L'acquisition des terres et la compensation

SUJET : Acquisition des terrains pour les installations que régleme l'Office national de l'énergie (l'Office) et résolution des différends qui en découlent. Le présent document ne concerne pas précisément les droits et titres fonciers ancestraux.

CONTEXTE : Lorsque l'Office délivre un certificat, sur instruction du gouverneur en conseil, l'entreprise peut procéder à l'acquisition du terrain pour le pipeline ou certaines lignes électriques dans un couloir défini (généralement d'environ 150 mètres de largeur). Une fois que l'entreprise a choisi l'itinéraire précis du pipeline, elle doit obtenir l'autorisation correspondant à l'itinéraire détaillé et acquérir les droits fonciers pertinents conformément à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, les entreprises doivent joindre à leur demande à l'Office un plan, un profil et un livre de renvoi décrivant le tracé détaillé proposé; elles doivent également aviser les propriétaires fonciers et le public. S'il y a opposition de la part de propriétaires fonciers qui craignent des répercussions néfastes sur leurs terrains, l'Office peut tenir une audience¹ pour décider si l'entreprise a proposé le meilleur tracé détaillé possible ainsi que les méthodes et le moment de la construction qui conviennent le mieux. S'il n'y a aucune opposition, l'Office peut envisager d'approuver le tracé décrit dans la demande.

Après le processus d'approbation du tracé détaillé, l'entreprise peut acquérir les terrains nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de son pipeline ou de sa ligne électrique. Une entreprise peut acquérir les droits nécessaires d'utilisation du terrain à l'aide d'un accord d'acquisition de terrain, communément appelé servitude ou emprise. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* édicte les exigences liées aux accords d'acquisition de terrain, qui comprennent l'indemnisation pour les terrains acquis et les dommages que causent les activités de l'entreprise². Le montant de l'indemnité payé est une question privée négociée entre le propriétaire foncier et l'entreprise pipelinère³.

Les différends relatifs aux indemnisations ne relèvent pas de la compétence de l'Office. Si un propriétaire foncier et une entreprise ne parviennent pas à s'entendre sur le montant de l'indemnisation, l'un ou l'autre peut demander au ministre des Ressources naturelles d'avoir recours aux services d'un négociateur indépendant, ou encore que le différend soit réglé par l'arbitrage d'un comité indépendant d'au moins trois membres nommés par le ministre. Des renseignements supplémentaires se trouvent sur la page internet de Ressources naturelles Canada consacrée au Secrétariat d'arbitrage des pipelines⁴.

Si un propriétaire foncier et une entreprise ne parviennent pas à négocier d'accord, l'entreprise peut demander à l'Office de lui accorder une ordonnance de droit d'accès, afin d'obtenir un droit d'accès immédiat aux terrains, c'est-à-dire sans le consentement du propriétaire foncier. Si l'Office accorde l'ordonnance, l'entreprise doit l'inscrire, l'enregistrer ou la déposer au bureau local d'enregistrement ou des titres fonciers. Elle a, par la suite, le droit d'accéder aux terrains aux fins énoncées dans l'ordonnance, sous réserve des modalités qu'y précise l'Office.

¹ Pour de plus amples renseignements sur les *Audiences*, consultez le document de travail à ce sujet.

² Consulter la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), ch. N-7, articles 86 et 87.

³ Le montant de l'indemnité pour l'acquisition des terrains peut être payé sous forme de montant forfaitaire ou de paiements annuels ou périodiques sur une période donnée. Les paiements annuels ou périodiques peuvent être revus tous les cinq ans.

⁴ Secrétariat d'arbitrage des pipelines, site internet de Ressources naturelles Canada :

<http://www.mcan.gc.ca/energie/infrastructure/gaz-naturel/secretariat-arbitrage-pipelines/5908>

Si l'Office décide d'accorder une ordonnance de droit d'accès, le propriétaire foncier a le droit de recevoir une avance sur le montant de l'indemnité de la part de l'entreprise. L'indemnité offerte sous forme d'avance à la suite d'une ordonnance de droit d'accès est aussi soumise au processus de négociation ou d'arbitrage administré par le ministre des Ressources naturelles si le propriétaire n'est pas d'accord avec le montant de l'indemnité accordée.

Une fois le pipeline en exploitation, l'entreprise doit indemniser les propriétaires pour tout dommage qu'elle cause au cours de ses activités d'inspection, d'entretien et de réparation ou qu'entraîne le pipeline ou tout produit transporté par celui-ci⁵. Des services de négociation et d'arbitrage que fournit le ministre des Ressources naturelles sont également offerts pour régler tout différend en matière d'indemnisation par suite de dommages.

Un complément d'information sur les questions foncières se trouve dans la publication de l'Office « La réglementation des pipelines au Canada : Guide à l'intention des propriétaires fonciers et du grand public (révisé en septembre 2016)⁶ ». Au chapitre de l'acquisition de terrains, il y a peu de différence entre une propriété privée et une propriété ancestrale.

Droits fonciers ancestraux et propriétaires privés

Les droits fonciers ancestraux sont distincts de ceux des propriétaires privés. Les droits fonciers ancestraux font référence au droit inhérent des peuples autochtones à un terrain ou à territoire. De plus amples renseignements sur ce sujet figurent dans le document de travail sur la mobilisation et la consultation des peuples autochtones.

QUESTIONS POUR DISCUSSION

- 1. Quelle est l'incidence sur votre utilisation d'un terrain de la présence d'un pipeline ou d'une ligne électrique sur ce terrain?**
- 2. Quelle est votre opinion sur les sujets suivants?**
 - a. Accords d'acquisition de terrains, leurs exigences et la surveillance exercée par l'Office**
 - b. Processus d'indemnisation et de résolution des différends et nature privée des accords**
 - c. Processus relatif au droit d'accès et autorité en la matière**
- 3. Selon vous, les processus en place décrits dans le présent document de travail sont-ils justes et suffisants? Dans le cas contraire, quels aspects pourraient être améliorés (p. ex. outils supplémentaires pour l'acquisition des terrains, l'indemnisation ou la résolution des différends)?**
- 4. Qui devrait rendre les décisions finales dans les différends en matière d'indemnisations foncières?**
- 5. Quelle est votre opinion au sujet du processus consistant à déterminer s'il y a lieu d'autoriser un droit d'accès?**

⁵ Consulter la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), ch. N-7, article 84. 6.

⁶ La réglementation des pipelines au Canada : Guide à l'intention des propriétaires fonciers et du grand public, disponible en ligne à : <http://www.necb-enc.gc.ca/prtcptn/indwngd/index-fra.html>

6. *Que pensez-vous de la délivrance à une entreprise d'un droit d'accès sans consentement du propriétaire foncier, lorsqu'une entreprise et un propriétaire foncier ne parviennent pas à négocier d'accord?*
7. *Devrait-il exister une approche plus cohérente pour que les entreprises indemnisent les propriétaires fonciers relativement à l'accès à leur terrain (p. ex. fréquence définie des paiements, possibilités de révision)? Une directive ou un règlement du gouvernement du Canada serait-il utile?*

ANNEXE V : Processus de consultation du Comité d'experts

Processus de consultation du Comité d'experts

Planification de la consultation

La première rencontre du Comité d'experts a eu lieu à la fin novembre 2016. Nous nous sommes réunis dans le but de planifier les activités de consultation (il ne s'agit pas ici de Consultation formelle des autochtones mais davantage de sessions d'échanges) et d'assister à des exposés techniques concernant les enjeux que nous devons examiner. De prime abord, nous avons établi certains principes à respecter lors de nos échanges avec les Canadiens :

- Intégrité : nous participerons au processus de consultation de façon efficace.
- Inclusion : nous échangerons avec un vaste groupe diversifié de Canadiens et de peuples autochtones.
- Respect : nous créerons un environnement propice aux échanges, prônant l'ouverture, l'honnêteté et le respect envers les diverses opinions et cultures.
- Réceptivité : nous écouterons les individus qui participeront à ce processus et nous ferons preuve de notre volonté de répondre à leurs opinions et à leurs conseils.
- Transparence : nous divulguerons au public les renseignements concernant les plans de consultation , les parties qui participent aux séances de consultation et les principaux résultats obtenus.
- Continuité : nous partagerons nos réflexions de façon continue afin de permettre au Comité d'experts et aux autres participants d'apprendre les uns des autres et de trouver un terrain d'entente.

En vertu de notre mandat, nous avons été tenus d'élaborer un plan de consultation du public ainsi qu'un plan de consultation des peuples autochtones. Nous avons estimé essentiel de développer le plan de consultation des peuples autochtones en collaboration avec ceux-ci. Nous avons donc rencontré chacune des cinq organisations autochtones nationales au cours de la première semaine du mois de décembre pour entendre leurs avis et déterminer la meilleure manière de façonner notre projet. Notre plan de consultation des peuples autochtones reflète ce que nous avons entendu lors de nos échanges avec les organisations autochtones nationales. En outre, il expose les grandes lignes de quatre nouveaux principes directeurs qui viennent s'ajouter à la liste ci-dessus :

- Au sujet de la DNUDPA : conformément à l'objectif du gouvernement fédéral d'appuyer la DNUDPA, le Comité d'experts orientera ses séances de consultation en fonction des dispositions pertinentes de ladite Déclaration.
- Nation à Nation : le Comité d'experts sera guidé par l'engagement du gouvernement à renouveler ses relations avec les peuples autochtones, en reconnaissant leurs droits et dans un esprit de respect, de collaboration et de partenariat.
- Dans l'optique des droits : le groupe d'experts prendra connaissance des dossiers portés devant les tribunaux récemment qui ont trait à l'obligation de consulter les peuples autochtones et aux titres autochtones.
- Collaboration des peuples autochtones : le Comité d'experts planifiera et tiendra ses activités de consultation par l'entremise des structures de gouvernance existantes des gouvernements et des organisations autochtones de portée nationale ou régionale.

Compte tenu de ces principes clés et de la tâche articulée dans notre mandat, nous avons précisé les activités de consultation et les villes où tenir des événements en personne. Ces villes ont été choisies dans le but de minimiser les déplacements des principales parties prenantes et des détenteurs de droits qui participeraient aux séances. Les séances de consultation ont été organisées dans les villes suivantes :

1. Saskatoon (Saskatchewan) – 25 et 26 janvier 2017
2. Toronto (Ontario) – 1^{er} et 2 février 2017
3. Vancouver (Colombie-Britannique) – 8 et 9 février 2017
4. Winnipeg (Manitoba) – 15 et 16 février 2017
5. Région de la capitale nationale : Ottawa (Ontario) et Gatineau (Québec) – 22 et 23 février 2017
6. Fort St. John (Colombie-Britannique) – 1^{er} et 2 mars 2017
7. Edmonton (Alberta) – 7 et 8 mars 2017
8. Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) – 10 mars 2017
9. Saint John (Nouveau-Brunswick) – 21 et 22 mars 2017
10. Montréal (Québec) – 28 et 29 mars 2017

Dans chaque ville, nous avons tenu des séances de consultation avec le public et les peuples autochtones, tels que décrits ci-dessous¹.

Première journée

- Présentations (de 8 h 30 à 12 h) : nous avons assisté à de brèves présentations établissant un contexte pour la séance prévue pour l'après-midi².
- Séances de discussion (de 13 h 30 à 17 h) : les sessions de discussion ont permis aux participants d'exprimer leur point de vue sur tous les thèmes compris dans notre mandat.
- Portes ouvertes (de 19 h à 21 h) : nous avons assisté à des présentations supplémentaires données par des participants.

Deuxième journée

- Le dialogue avec les peuples autochtones (de 8 h 30 à 17 h) : dans chaque ville que nous avons visitée, nous avons discuté avec les peuples autochtones de la région afin de prendre connaissance de leurs besoins et de leurs intérêts.

Compte tenu du fait qu'il était impossible de visiter chaque communauté au Canada dans les délais fixés pour notre processus de mobilisation et que beaucoup de personnes préféreraient participer par écrit, nous avons jugé essentiel d'offrir la possibilité de participer en ligne. Ainsi, les individus et les groupes ont pu soumettre des documents et des commentaires généraux en ligne. Ils ont aussi eu l'occasion de consulter les documents de travail et de répondre aux questions que contenaient ceux-ci.

Documents de travail

Les documents de travail sont des documents techniques de deux à cinq pages portant sur des thèmes identifiés dans notre mandat, soit :

- La gouvernance de l'Office national de l'énergie
- Le mandat et le cadre réglementaire
- Les renseignements énergétiques, les rapports et les conseils

¹ À Yellowknife, le Comité a tenu une séance d'une journée réunissant les séances de consultation du public et des peuples autochtones.

² Lorsqu'il y avait de nombreux participants, nous avons prolongé la période des présentations en après-midi et raccourci la séance de discussion.

- Les rôles des décideurs relativement aux projets
- La détermination des intérêts du public canadien
- La sécurité et la protection de l'environnement
- La prévention d'urgence, la préparation aux situations d'urgence et l'intervention en cas d'urgence : outils et exigences
- Le dialogue et la Consultation des peuples autochtones
- Le Programme de financement des participants de l'Office national de l'énergie
- La participation du public
- Le processus des audiences
- L'acquisition des terres et la compensation

Les documents décrivent, dans un langage simple, la situation actuelle de l'ONE. Les questions comprises à la fin de chaque document orientent la discussion vers l'évolution de l'ONE à l'avenir. Les documents ont été conçus pour présenter des renseignements contextuels qui seront utiles pour les participants, alors que les questions ont façonné les séances de discussion en personne.

Financement à l'appui de la participation

Plusieurs programmes de financement ont été lancés par le gouvernement dans le but d'appuyer la participation à cet examen.

Un financement a été mis à la disposition d'organisations, de groupes et de communautés autochtones afin de soutenir leur participation à cet examen gouvernemental des processus environnementaux et réglementaires, y compris l'examen de la modernisation de l'ONE, celui des processus fédéraux en matière d'évaluation environnementale, le rétablissement d'anciennes mesures de protection et l'ajout de garanties modernes à la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la protection de la navigation*. Il était prévu que ce financement soutiendrait les activités suivantes relativement aux examens :

- La préparation ou la participation à des rencontres avec des membres de communautés, de groupes et d'organisations autochtones, y compris des activités du réseau virtuel et des activités de sensibilisation, dans le but de recueillir des opinions, d'approfondir les connaissances, de sensibiliser davantage les groupes autochtones ou de contribuer à un ou plusieurs éléments de l'examen;
- La préparation ou la participation aux rencontres avec des organismes d'examen ou des représentants gouvernementaux afin de pouvoir contribuer à un ou plusieurs éléments de l'examen;
- La préparation de soumissions écrites ou d'études à l'appui qui illustrent les points de vue d'organisations, de groupes ou de communautés autochtones qui sont touchés par un ou plusieurs éléments de l'examen;
- L'examen de documents visant à contribuer à un ou plusieurs éléments de l'examen.

Par l'entremise de ce programme, 4 M\$ ont été mis à la disposition d'organisations, de groupes et de communautés autochtones.

Ressources naturelles Canada a alloué des fonds au soutien d'activités de recherche, d'études et d'exposés de position liés aux six thèmes associés à la modernisation de l'ONE. Dans le cadre de ce programme, des montants allant jusqu'à 25 000 \$ ont été versés pour appuyer des activités de recherche liées au mandat du Comité. Grâce à ce financement, nous avons reçu 16 études de recherche de la part des organisations suivantes :

- Chambre de commerce du Canada
- Association canadienne du droit de l'environnement

- Centre for Indigenous Environmental Resources
- Centre québécois du droit de l'environnement
- Centre d'action écologique
- Environmental defence
- Équiterre
- Femmes Autochtones du Québec Inc.
- Front commun pour la transition énergétique
- International Institute for Sustainable Development
- Ivey Energy Policy and Management Centre
- Lake Ontario Waterkeeper
- Association des femmes autochtones du Canada
- Pembina Institute
- Shared Value Solutions
- Projet Énergie positive de l'Université d'Ottawa

Ressources naturelles Canada a également fourni un financement afin de permettre aux membres du public participant au processus de se rendre aux séances de consultation. Les individus et les groupes étaient admissibles à un montant d'au plus 1 000 \$ pour assister à une séance.

Exposés techniques

Afin d'avoir accès aux renseignements contextuels nécessaires pour bien comprendre tous les enjeux, nous avons assisté à des exposés sur plusieurs sujets techniques dans le cadre de notre examen, tel qu'indiqué ci-dessous.

Organisation	Date	Lieu	Sujets abordés
Office national de l'énergie	29 novembre 2016	Ottawa (Ontario)	Exposé technique sur la structure, le rôle et le mandat de l'ONE
Ministère de la Justice du Canada	29 novembre 2016	Ottawa (Ontario)	L'approche du gouvernement fédéral en matière de relations nation à nation et la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)
Secrétariat du Comité d'experts sur l'évaluation environnementale	8 décembre 2016	Ottawa (Ontario)	Expériences du Secrétariat du Comité d'experts sur l'évaluation environnementale
Office national de l'énergie	11 janvier 2017	Calgary (Alberta)	Exposé technique filmé sur la structure, le rôle et le mandat de l'ONE
Dr Wilton Littlechild	11 janvier 2017	Calgary (Alberta)	Le processus de rédaction de la DNUDPA et sa pertinence pour l'examen de l'ONE
Programmes en matière de valeurs et d'éthique,	13 janvier 2017	Téléconférence	Les valeurs, l'éthique et les conflits d'intérêts tels qu'ils se rapportent aux

Ressources naturelles Canada			processus d'examen du Comité
Stratos	19 janvier 2017	Téléconférence	Exposé sur les résultats de l'examen intergouvernemental des organismes réglementaires de l'énergie
Ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada	20 janvier 2017	Téléconférence	Exposé technique sur les droits et le titre ancestraux

Deux des exposés auxquels nous avons assisté étaient particulièrement pertinents et nous tenions à rendre ces renseignements disponibles au public. Le 11 janvier 2017, nous avons filmé les exposés de l'Office national de l'énergie et du Dr Wilton Littlechild. Ces vidéos sont accessibles sur notre site Web.

Participation du public et des peuples autochtones

Nous avons consulté un vaste éventail de Canadiens : des peuples et des communautés autochtones (organisations, groupes, communautés et individus autochtones), des organisations non gouvernementales, des politiciens locaux, des gouvernements provinciaux, des municipalités, des universitaires, des représentants de l'industrie, des jeunes et des aînés, des femmes autochtones et des individus qui ont au cœur l'avenir de l'Office national de l'énergie. Au cours de nos dix séances publiques, nous avons assisté à des présentations formelles de la part de 112 individus et groupes, totalisant 847 participants. Dans le cadre de nos séances de consultation avec les peuples autochtones, nous avons assisté à des présentations de la part de 74 individus et groupes, totalisant 326 participants.

Afin de compléter les renseignements qui nous ont été communiqués par l'entremise des commentaires en ligne et des séances en personne, nous avons organisé des rencontres bilatérales. Nous avons invité des sous-ministres provinciaux et des agents d'organismes réglementaires de l'énergie à échanger avec nous dans le cadre de téléconférences. Nous avons discuté avec le Groupe chargé des questions foncières et la Fédération canadienne des municipalités. Nous avons également échangé avec des sous-ministres de l'Énergie provinciaux et avec le Comité exécutif de l'Assemblée des Premières Nations. Les coprésidents du Comité ont accepté de donner une présentation à l'Assemblée des Premières Nations (APN) en décembre 2016 et au Forum national sur l'énergie de l'APN en mars 2017. Récemment, Gary Merasty, coprésident du Comité, a participé à deux groupes de travail techniques de l'APN à Montréal et à Edmonton visant à discuter de la modernisation de l'ONE.

Comme en témoignent les longs résumés détaillés des séances de consultation, les séances en personne nous ont été extrêmement précieuses. Elles nous ont permis de réellement découvrir les expériences des Canadiens. Nous tenons à exprimer notre profonde gratitude envers tous les participants qui ont fait l'effort d'assister aux séances et de partager leurs connaissances et leurs opinions avec nous.

Nous avons aussi reçu 118 précieux commentaires en ligne, ainsi que 202 documents et 89 commentaires sur les documents de travail. Il est évident que les participants ont mis beaucoup de temps et d'effort à élaborer leurs présentations et nous apprécions énormément les renseignements qui nous ont été transmis. Ceux-ci nous ont permis d'élaborer les meilleures recommandations possibles.

ANNEXE VI : Résumés des séances de consultation du public et des peuples autochtones

Saskatoon (Saskatchewan)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie Consultation publique Saskatoon, Saskatchewan – 25 et 26 janvier 2017

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (ONE ou Office) s'est réuni à Saskatoon, en Saskatchewan, les 25 et 26 janvier 2017, dans le cadre de séances de mobilisation en personne qui comprenaient des présentations du public et des Autochtones, une séance de dialogue publique et une séance de dialogue ouvert avec les Autochtones.

Le résumé ci-après présente les commentaires et les points de vue exprimés dans le cadre de ces séances de mobilisation en personne. Il vise à présenter les opinions des participants et non celles du Comité lui-même.

Sa structure reprend les six thèmes du programme de modernisation de l'ONE :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles décisionnels, notamment à l'égard des grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance en continu
5. Mobilisation des peuples autochtones
6. Participation du public

Le Comité tient à remercier tous les participants d'avoir partagé leur expertise et leur expérience lors de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – Le 25 janvier 2017

Des participants ont fait valoir au Comité que la composition de l'ONE joue un rôle essentiel dans sa capacité de bien fonctionner. Ils ont souligné que les régions et les communautés autochtones doivent être adéquatement représentées à l'Office. En outre, ils ont avancé que les membres de l'Office devraient y apporter une diversité de compétences et d'expertise importantes, comme le droit, le génie, la science de l'environnement, le savoir traditionnel et la comptabilité, entre autres. Des participants ont fait valoir au Comité que les membres de l'Office doivent posséder une variété de compétences et de connaissances afin

que l'Office puisse exercer sa fonction en tant qu'entité crédible et indépendante. Des participants ont également dit qu'il est important que l'ONE soit appuyé par du personnel qualifié et compétent.

Des participants ont fait valoir au Comité que l'ONE pourrait déléguer certaines de ses responsabilités aux cadres supérieurs afin d'accélérer les processus qui exigent actuellement la participation de l'Office et son approbation officielles.

Des participants ont fait valoir au Comité que les décisions prises par l'ONE doivent refléter le programme politique du gouvernement. Ils ont exprimé leurs points de vue quant à la mesure dans laquelle les décisions prises par l'ONE doivent respecter la politique gouvernementale existante. De plus, ils ont signalé des points de tension dans les cas où, dans certains domaines, l'ONE doit prendre ses décisions en l'absence de politiques ou d'intentions gouvernementales clairement exprimées. La question de savoir comment l'ONE reflète ou interprète la politique du gouvernement a suscité beaucoup d'intérêt.

Plus particulièrement, la question du point de vue de l'ONE relativement à la politique et aux objectifs sur les changements climatiques a été soulevée. Des participants ont fait valoir que l'orientation du gouvernement et les accords internationaux portant sur les changements climatiques doivent servir de base aux décisions prises par l'ONE.

Il a également été question des objectifs à long terme. Plus particulièrement, les participants ont déclaré que l'ONE devrait fonder ses décisions sur une vision à long terme étant donné que de nombreuses questions qu'il étudie ont des répercussions d'une portée considérable et des cycles de vie qui dépassent les considérations à court terme.

La question de l'indépendance réelle et perçue de l'ONE a été soulevée par des participants. Ces derniers ont l'impression que l'ONE représente le point de vue de l'industrie ou qu'il est un instrument du gouvernement de l'heure et non un organisme indépendant. Il est important, pour la crédibilité de l'Office, qu'il agisse et semble agir de manière indépendante.

Séance de mobilisation des Autochtones – Le 26 janvier 2017

Des participants ont fait valoir au Comité que la représentation est essentielle pour préserver la crédibilité et l'indépendance de l'ONE. Selon eux, en raison des pratiques et des critères qui président actuellement au choix des membres, le point de vue de l'industrie semble enraciné dans l'Office et ses décisions. Concernant la représentation, des participants ont insisté sur le fait que les gestes symboliques ne sont pas une solution viable. Les membres de l'Office doivent apporter des connaissances et une expertise solides à la table et des participants ont encouragé le Comité à étendre les critères utilisés pour nommer les membres afin d'inclure d'autres points de vue que ceux de l'industrie.

L'un des participants a proposé au Comité de recourir aux entités politiques autochtones existantes pour recommander des nominations à l'Office.

De façon plus générale, les participants ont fait valoir au Comité que la représentation autochtone à l'Office est essentielle pour garantir un examen adéquat de nombreuses préoccupations autochtones. Par exemple, les participants ont parlé de l'importance du savoir traditionnel et expliqué comment il doit être utilisé pour orienter la prise de décisions. En l'absence de représentation autochtone à la table décisionnelle, ces préoccupations risquent – involontairement – d'être marginalisées, par méconnaissance des enjeux. Différents modèles conceptuels du monde doivent être présents à la table pour assurer un équilibre entre les points de vue occidentaux et autochtones, et garantir que les préoccupations autochtones sont réellement prises en considération selon leurs mérites.

Séance publique – Le 25 janvier 2017

Des participants ont fait valoir au Comité que l'ONE devrait être un centre d'excellence et d'expertise pour les renseignements au sujet de l'énergie, et jouer le rôle de centre de données accessibles non seulement à l'ONE, pour orienter ses décisions, mais au public. L'Energy Information Administration des États-Unis a été citée en modèle. On pourrait également inclure de l'information relative à la conformité et à la surveillance, de l'information sur les changements climatiques, et de la modélisation économique. Des participants ont fait valoir au Comité que, à l'avenir, l'ONE pourrait élaborer plusieurs scénarios de projection de la demande en ressources pour faciliter l'examen de propositions – par exemple, imaginer un avenir où les efforts visant à réduire la demande en combustible fossile portent leurs fruits, ce qui réduirait les futurs besoins de production.

Des participants ont discuté du concept de définir « l'intérêt public » – lequel sous-tend le mandat de l'ONE – et de la nécessité de fournir des lignes directrices plus claires pour concilier les intérêts environnementaux, économiques et sociaux. Des participants ont discuté de la possibilité d'adopter des mesures quantitatives (comme pour le produit intérieur brut ou la croissance de l'emploi) afin d'évaluer le coût social du carbone, de sorte à créer un fondement empirique à la prise de décisions et au compromis. Les avis des participants étaient toutefois partagés sur la faisabilité et l'approche à adopter.

Des participants ont laissé entendre que, si le mandat était élargi, des ressources adéquates devraient être allouées. Ils ont discuté des mesures à prendre pour que cela se fasse équitablement, étant donné que l'industrie finance actuellement les activités de l'ONE par des redevances sur les activités réglementées. Des participants ont avancé que les augmentations futures de financement pour les nouvelles activités de l'ONE ne devraient pas exclusivement être assumées par les parties réglementées.

Des participants ont également fait valoir au Comité qu'il faut examiner attentivement comment l'ONE s'intègre au cadre des décisions provinciales concernant l'énergie et que l'Office ne devrait pas être utilisé pour annuler des décisions provinciales ou imposer un point de vue fédéral.

Il a également été question du processus d'évaluation environnementale pour les projets, plus particulièrement du lien de l'ONE avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE). Selon les participants, l'ONE devrait harmoniser ses processus avec ceux de l'ACÉE, et l'ACÉE devrait s'occuper de toutes les évaluations environnementales du processus de projet de l'ONE. Il a été proposé que l'évaluation des besoins soit la première étape du processus d'approbation de projet, suivie d'une évaluation environnementale distincte dirigée par l'ACÉE. De plus, des participants ont proposé que le groupe d'experts coordonne ses activités avec ses homologues en vue d'un examen simultané du processus d'évaluation environnementale. Il pourrait y avoir des possibilités de synergie ou de coopération étant donné que ces examens partagent des éléments complémentaires et pourraient passer en revue des questions similaires ou mener à des conclusions synergiques.

Certains participants ont fait valoir que l'ONE devrait officiellement intégrer les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) à son mandat.

Séance de mobilisation des Autochtones – Le 26 janvier 2017

Des participants ont fait valoir au Comité que le mandat de l'ONE devrait être révisé pour refléter l'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones, et d'agir dans l'intérêt public général.

Des participants ont proposé que l'ONE reconnaisse officiellement son obligation d'agir en conformité avec la Constitution en ce qui concerne le rôle des communautés autochtones. Ils ont fait valoir que cette obligation l'emporte sur l'intérêt public, et qu'elle ne doit pas être mise en balance avec d'autres facteurs, de la même façon que l'Office doit équilibrer les considérations sociales et économiques. Cette obligation comprend la reconnaissance expresse par l'Office de son devoir de consulter et d'accommoder les peuples autochtones.

À cet égard, des participants ont proposé au Comité de créer un bureau d'application indépendant pour les droits autochtones, afin de garantir le respect des droits issus de traités et inhérents dans les décisions prises par l'ONE, et d'assurer la coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux. De plus, certains participants ont parlé au Comité d'un processus tripartite dans le cadre duquel l'ONE évalue les promoteurs qui soumettent des propositions et une entité distincte de l'État est responsable de s'acquitter de l'obligation de l'État de consulter et d'accommoder (avec la participation de l'industrie, sans qu'elle en soit entièrement responsable). Dans ce schéma, l'ONE veillerait à ce qu'une consultation adéquate ait lieu, mais sans la mener lui-même. Pour ce faire, il faut définir et concilier le rôle de l'ONE en tant qu'organisme quasi judiciaire et instrument de politique gouvernementale.

Des participants ont fait valoir au Comité que l'obligation de tenir compte des facteurs sociaux et environnementaux devrait être plus clairement inscrite dans le mandat de l'ONE.

L'un des participants a fait valoir au Comité que les peuples autochtones ne s'apparentent pas aux municipalités ou aux autres ordres de gouvernement : il s'agit d'une relation de nation à nation. Certains ont fait valoir que cela et les droits constitutionnels supposent que les communautés autochtones doivent avoir un droit de veto réel sur les propositions évaluées par l'ONE.

D'autres ont proposé que les évaluations environnementales relèvent exclusivement de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale afin que l'expertise et la responsabilité soient concentrées dans un seul centre d'expertise au sein de l'appareil fédéral.

À la suite d'un commentaire similaire sur l'importance de la représentation à l'Office, des participants ont fait valoir au Comité que les points de vue des Autochtones sont essentiels pour bien comprendre le concept d'intérêt public. Les cadres spirituels et philosophiques autochtones d'intérêt public s'appuient sur une compréhension de notre lien avec le monde naturel qui est fondamentalement différente des conceptions occidentales traditionnelles. Les définitions autochtones d'« intérêt public » sont des concepts fixes fondés sur les droits et les croyances autochtones, tandis que le modèle occidental d'« intérêt public » est une idée plus flexible qui évolue avec les changements sociétaux et technologiques, par exemple.

Séance publique – Le 25 janvier 2017

Le Comité a entendu une variété de points de vue quant au rôle du gouverneur en conseil dans le processus décisionnel. D'un côté, des participants ont déclaré que l'ONE est d'abord et avant tout une autorité de délivrance de permis indépendante et que, à ce titre, le gouverneur en conseil ne devrait pas participer à son processus décisionnel étant donné que cela politiserait des décisions qui devraient être fondées uniquement sur des données factuelles. D'autres participants ont exprimé des points de vue opposés sur la question. À leur avis, si l'ONE est censé être un arbitre de l'intérêt public, il est primordial que les institutions démocratiques – p.ex., le Cabinet – jouent un rôle dans l'approbation des recommandations de l'ONE. Les participants ont insisté sur ce point surtout dans le cas des communautés autochtones, lorsque des obstacles à la consultation et à l'accommodement pourraient nécessiter le recours aux représentants élus pour garantir que les points de vue des Autochtones soient adéquatement reconnus et intégrés dans les décisions.

Des participants ont abordé la question de la rapidité des processus décisionnels, étant donné que des processus très longs, surtout lorsque les critères ou le contexte politique évoluent, peuvent être injustes pour les soumissionnaires dont les propositions sont rejetées après un processus long et coûteux, et où – à leur avis – le rôle de l'ONE est de définir et d'évaluer les critères d'approbation, et non de modifier les objectifs durant le processus d'approbation.

Séance de mobilisation des Autochtones – Le 26 janvier 2017

Des participants ont abordé la question du rôle de l'ONE en tant qu'organe décisionnel. Certains ont fait valoir que l'ONE devrait prendre toutes les décisions, au lieu de faire des recommandations au gouverneur en conseil, notamment parce que le secret du Cabinet limite, par définition, la transparence entourant les décisions du gouverneur en conseil.

Des participants ont également proposé que l'ONE prenne l'habitude – à l'instar des tribunaux – de justifier ses décisions, en énumérant les facteurs pris en considération, et inclue peut-être des décisions minoritaires. Des participants ont fait valoir que, si une décision n'est pas motivée, il peut être difficile de comprendre si l'Office a – par exemple – adéquatement pris en compte les points de vue des Autochtones ou autres, ce qui risque d'éroder la confiance dans les jugements et les travaux de l'Office.

Des participants ont soulevé la question du droit de comparaître dans le cadre des procédures. Conformément aux pratiques actuelles, le droit de comparaître pourrait être limité aux groupes plus directement touchés par des projets individuels. Or, certaines communautés sont considérablement touchées par l'effet cumulatif de différents projets, mais n'ont pas le droit de comparaître pour un projet donné, parce qu'elles ne satisfont pas aux critères définis.

Des participants ont fait valoir au Comité que, souvent, les lois et les attributions fédérales et provinciales se chevauchent ou sont complémentaires. Il pourrait s'avérer nécessaire de mettre en place des processus uniformisés et d'assurer une meilleure coordination entre les divers ordres de gouvernement. En ce qui concerne la mobilisation des Autochtones, la coordination et le respect des obligations et des attributions fédérales et provinciales sont importants.

Séance publique – Le 25 janvier 2017

Des participants ont fait valoir au Comité que l'ONE est un organisme de réglementation du cycle de vie et que, même si les approbations de projet sont la plus publique de ses responsabilités, l'Office réglemente une gamme d'activités – depuis le lancement du projet jusqu'à la cessation d'activité et la remise en état. Des participants ont exhorté le Comité à garder cette gamme de responsabilités à l'esprit lorsqu'il formulera ses recommandations.

La transparence a été au cœur des discussions sur la surveillance. Des participants voulaient mieux comprendre les critères de conformité et les processus de surveillance, et ils voulaient de l'information sur le sujet. Selon eux, la transparence à cet égard est essentielle pour gagner et préserver la confiance du public. Les citoyens doivent être au courant de l'ensemble des risques, ainsi que des mesures, des plans et des balises mis en place pour garantir la sécurité du public et protéger l'environnement. Les communautés veulent connaître les risques associés aux projets, les plans d'intervention d'urgence et les délais d'intervention prévus.

Des participants ont fait valoir au Comité qu'il n'est pas réaliste de vouloir éliminer tous les risques et que l'ONE doit faire au mieux pour que des balises appropriées soient en place. En outre, en cas de déversement ou d'autre accident, l'ONE devrait être transparent quant aux leçons apprises et aux pratiques révisées à la suite de l'intervention. Il est important de montrer comment les pratiques ont été adaptées. Si les organismes de réglementation cachent des choses, le public risque de perdre confiance dans le système de réglementation.

Des participants ont fait valoir au Comité que les exigences de conformité varient de très normatives à orientées davantage sur les objectifs, et qu'il est possible d'établir un équilibre entre les deux. Même si elles partent d'une bonne intention, les exigences de conformité trop normatives risquent d'amener les parties réglementées à se concentrer sur la lettre plutôt que sur l'esprit de la réglementation, ce qui nuit à l'esprit global des objectifs de conformité. D'autres participants étaient d'avis que les exigences normatives sont essentielles pour obliger l'industrie à rendre des comptes et assurer la sécurité publique.

Des participants ont fait valoir au Comité que, même si l'accent est mis sur la culture de la sécurité, d'autres considérations, notamment les préoccupations environnementales et spirituelles, sont également importantes. De plus, l'industrie est responsable du nettoyage et de la remise en état après un incident, mais la surveillance indépendante des projets de nettoyage, par exemple, est importante pour garantir que l'industrie a correctement procédé au nettoyage et à la remise en état.

Séance de mobilisation des Autochtones – Le 26 janvier 2017

Des participants ont fait valoir au Comité que la surveillance est très importante et qu'il est possible d'améliorer les approches à l'égard de la surveillance et la transparence entourant la production de rapports.

En ce qui concerne la méthode de surveillance, des participants ont laissé entendre qu'on pourrait apporter des modifications pour améliorer les activités de surveillance, plus particulièrement pour renforcer les observations sur le terrain. Ils ont fait valoir que les pratiques actuelles sont parfois insuffisantes (par exemple la surveillance par survol visant surtout à observer les déversements après coup). Des participants ont encouragé le Comité à explorer des options pour améliorer la surveillance (p. ex. une participation accrue des Autochtones aux activités de surveillance) afin de repérer les problèmes avant qu'ils aient des conséquences et trouver des moyens novateurs de tirer profit des technologies.

Les communautés autochtones veulent participer aux activités de surveillance et de conformité, appuyées par la formation et l'encadrement nécessaires à l'acquisition des compétences voulues.

Des participants ont fait valoir au Comité que des données de surveillance devraient être plus facilement accessibles, et non seulement dans le contexte d'accidents et d'interventions en cas d'accidents. Ils ont proposé que le Canada mette sur pied un organe de surveillance indépendant responsable des activités de surveillance et de la rédaction de rapports. De plus, les données de rapport pourraient servir de fondement à la prise de décisions d'approbation. Autrement dit, si un exploitant a déjà eu des problèmes de conformité, son bilan en la matière pourrait être pris en compte lors de l'évaluation d'une nouvelle demande de projet.

Des participants ont fait valoir que l'autoréglementation ou l'autosurveillance de l'industrie ne suffisent pas et que le gouvernement devrait jouer un rôle plus prépondérant dans ce domaine.

Des participants ont déclaré que des déversements et des accidents sont inévitables, même dans le meilleur des systèmes, et que, par conséquent, le cadre de conformité et de surveillance doit assurer des ressources adéquates pour l'atténuation et la remise en état.

THÈME : Mobilisation des peuples autochtones

Séance publique – Le 25 janvier 2017

Selon les participants, le gouvernement a l'obligation claire de consulter et d'accommoder les Autochtones. Il n'est pas rare toutefois que cette fonction soit assumée par l'industrie et que les points de vue des Autochtones soient ensuite présentés à l'Office sous l'angle de l'industrie. Les participants ont insisté sur le fait que l'obligation de consulter et d'accommoder les communautés autochtones relève exclusivement de l'État.

Le gouvernement, doit, à tout le moins, fournir à l'industrie des directives claires sur la façon de consulter et d'accommoder les communautés autochtones. La participation des Autochtones aux consultations ne devrait pas avoir d'incidence sur leur participation, une fois le projet approuvé, à l'activité économique résultant des projets. Selon les participants, il existe des pressions officieuses d'« être gentil » avec l'industrie durant les consultations et la mobilisation, afin de pouvoir participer ensuite à l'activité économique.

Des participants ont également mentionné que le financement pour les communautés autochtones est essentiel pour faciliter leur participation pleine et entière, ce qui comprend l'embauche de consultants et d'experts que les petites communautés ne pourraient pas s'offrir. De plus, le chevauchement fédéral et provincial pourrait entraîner la répétition des processus, ce qui allonge les délais et coûte plus cher. Le Comité devrait en tenir compte.

Des participants ont également proposé que l'ONE compile et rende accessible les données sur les Autochtones, de sorte que les communautés puissent mieux apprendre de leurs expériences respectives, gagner du temps et améliorer la qualité de la participation aux projets futurs.

Séance de mobilisation des Autochtones – Le 26 janvier 2017

Les participants ont insisté sur l'importance de mener de véritables consultations auprès des communautés autochtones. De telles consultations ne peuvent pas se limiter à une seule conversation à un moment

donné du processus d’approbation de projet; il doit s’agir d’une pratique continue. En outre, les participants ont fait valoir au Comité que la participation des Autochtones au processus décisionnel de l’ONE est fondamentalement différente de celle du grand public, eu égard aux principes inscrits dans la Constitution, à la jurisprudence et à la DNUDPA, qui définissent une obligation de la part de l’État de consulter et d’accommoder les Autochtones.

Des participants ont fait valoir au Comité que les pratiques actuelles soulèvent des questions sur la façon d’appliquer l’obligation de consulter et d’accommoder les Autochtones. Plus particulièrement, certains participants étaient d’avis qu’il incombe *de facto* aux promoteurs de projet de consulter les Autochtones. C’est donc l’industrie qui évalue si les peuples autochtones ont été consultés et accommodés adéquatement. Cette situation concerne le mandat de l’ONE, la question étant de savoir si l’État a l’obligation de s’acquitter de ses responsabilités dans ce domaine, et si et comment l’ONE peut jouer son rôle d’organisme de délivrance de permis tout en garantissant la mobilisation des Autochtones. On a proposé que l’ONE se contente de veiller au respect de la consultation et de l’accommodement et qu’un organe distinct de l’État surveille et guide le processus, sans déléguer ces responsabilités aux promoteurs de projet.

Des participants ont également fait valoir au Comité que la participation des Autochtones ne se limite pas aux processus d’approbation de projet; elle comprend la participation aux activités de construction, de surveillance et de remise en état. Ils ont déclaré que les communautés autochtones veulent participer à tous les aspects des projets, et pas seulement en tant que simples journaliers. Cela signifie obtenir des contrats pour toute une gamme d’activités. Les participants ont également déclaré que les Autochtones sont souvent les mieux placés pour jouer ces rôles – par exemple, les occasions d’activités de surveillance dans les communautés, accomplies par des personnes qui connaissent et habitent les terres en question.

Le financement est une considération importante pour faciliter la participation des Autochtones. Faute d’avoir accès en temps utile à des experts indépendants, les communautés ne jouent pas à armes égales avec les promoteurs de projet. Diviser un bassin de ressources entre plusieurs communautés, de sorte qu’elles obtiennent toutes un petit montant en dollars, n’est pas pratique. Les participants ont également fait valoir au Comité que les communautés subissent des tensions, en ce sens que la non-participation à un processus peut être vue comme un consentement ou du soutien. Or, une participation en bonne et due forme nécessite beaucoup de ressources et de temps, ce qui peut être un fardeau pour les petites communautés en particulier.

Pour les participants, la formation et l’encadrement en vue d’acquérir des compétences et de l’expérience sont des conditions préalables importantes pour faciliter une véritable participation de haut niveau aux activités de surveillance et autre.

Les participants ont fait valoir au Comité que de meilleurs processus de notification des possibilités de participation, y compris des délais réalistes, et de la documentation avec suffisamment de temps pour donner une réponse réfléchie, stimuleraient la participation des Autochtones. Cela est particulièrement vrai pour les communautés éloignées disposant d’un accès limité à Internet.

Les participants ont soulevé des questions concernant la participation des Métis, avec des modèles de gouvernance, de représentation politique et de financement différents de ceux des Premières Nations. Pour garantir la participation pleine et entière de tous les peuples autochtones du Canada, il est primordial de reconnaître ces différences et d’en tenir compte.

Séance publique – Le 25 janvier 2017

Selon les participants, savoir qui peut participer aux audiences et aux consultations de l'ONE, et dans quelle mesure, suscite beaucoup d'intérêt. Selon la définition de la Loi sur l'ONE (article 55.2), les personnes directement touchées par un projet proposé ou possédant une expertise pertinente peuvent participer aux audiences. Selon les participants, cette définition est trop étroite, étant donné qu'elle exclut nombre de particuliers et d'organisations qui pourraient apporter un éclairage important. Les participants comprennent que le poids et la durée de la participation du public peuvent varier; il est raisonnable de limiter la participation officielle aux tribunaux, par exemple. L'ONE devrait toutefois examiner de nouvelles façons d'étendre sa mobilisation du public, notamment au moyen de présentations par écrit, de séances de discussion ouvertes, de forums en ligne ou d'autres moyens pour étendre la participation du public et obtenir une plus grande diversité de points de vue. Des participants ont avancé que l'ONE ne devrait pas décider *qui* devrait ou ne devrait pas être écouté, et devrait se concentrer sur l'évaluation des renseignements qu'il recueille.

Les participants ont également fait valoir au Comité que la participation du public se limite actuellement à l'examen de nouveaux projets. L'ONE est toutefois un organisme de réglementation du cycle de vie et peut en faire plus pour faire participer le public à d'autres aspects de son mandat, comme les interventions en cas d'urgence, les opérations et le maintien, entre autres. Cela pourrait contribuer à renforcer la confiance dans l'ONE.

Toronto (Ontario)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie Consultation publique Toronto (Ontario) – 1er et 2 février 2017

Le comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Toronto les 1er et 2 février 2017, pour tenir des rencontres comportant des présentations du public et de peuples autochtones, une séance de dialogue avec le public et une séance de dialogue ouvert avec les peuples autochtones.

Le résumé qui suit présente les commentaires et les contributions reçus tout au long de ces séances de mobilisation en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du comité d'experts.

Ce résumé s'articule autour des thèmes de l'examen du comité; toutes les parties pouvaient commenter tout sujet relié à la modernisation de l'ONE. Les thèmes sont les suivants :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance en continu
5. Mobilisation des peuples autochtones
6. Participation du public

Le comité tient à remercier tous les participants qui ont partagé leur expertise et leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 1er février 2017

Le comité a constaté une sérieuse remise en question de l'indépendance réelle ou perçue de l'ONE. Aux yeux de certains participants, l'ONE semble largement refléter les intérêts de l'industrie traditionnelle, et plusieurs révisions ont été suggérées afin de corriger cette situation. Tout d'abord, il a été souligné qu'exiger que les membres de l'Office résident à Calgary n'était pas nécessaire et semblait renforcer une perspective sectorielle de l'Office.

De plus, il a été signifié aux membres du comité qu'un Office plus représentatif serait important à l'avenir. La représentativité signifie, dans ce contexte, des membres de peuples autochtones (y compris des personnes parlant des langues autochtones), une diversité régionale et une gamme plus vaste de connaissances et d'expertises. Les participants ont suggéré les importants domaines de connaissances suivants : le secteur pétrolier et gazier, les changements climatiques, le savoir traditionnel, les technologies de l'énergie émergentes, la gouvernance et la mobilisation du public. Il a également été suggéré que les membres de l'Office reçoivent une formation sur diverses questions ou disciplines afin de combler toute lacune de connaissances, particulièrement dans le domaine des changements climatiques. De plus, les

participants ont signalé que les nominations à l'ONE devaient être fondées sur le mérite, afin de stimuler la confiance du public envers l'institution.

Une autre suggestion entendue a été que les rôles de président et de directeur général de l'Office devraient être distincts, comme c'est le plus souvent le cas dans d'autres organisations.

Enfin, des participants ont souligné l'importance de tenir compte de tout conflit d'intérêts, réel ou perçu, particulièrement en cas de liens entre des membres de l'Office et le secteur de l'énergie; cela concerne les relations ou investissements directs non seulement des membres de l'Office, mais également de leurs familles. Ces précautions pourraient également inclure une période d'exclusion entre toute possibilité d'emploi des personnes et de leur famille dans le secteur énergétique et leur participation au sein de l'ONE.

Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017

Des participants ont avancé que la composition de l'Office influait beaucoup sur la prise en compte de la vision du monde des Autochtones. Il a été suggéré que l'Office garantisse une représentation autochtone. Les participants ont admis qu'aucune perspective ou culture autochtone unique n'existait, du fait de la grande variété des peuples autochtones dans l'ensemble du Canada, y compris les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Ils ont précisé au comité qu'ils ne s'attendaient pas à ce que chaque groupe ou région soit officiellement représenté(e) au sein de l'Office, car cela serait difficilement applicable, mais souhaitent qu'une vision autochtone du monde soit présente dans les discussions; il pourrait s'agir de consulter officiellement les groupes autochtones et de déléguer certaines personnes. Un certain degré de formation ou de sensibilisation pourrait être nécessaire afin que les membres autochtones de l'Office puissent recueillir une diversité d'opinions auprès des communautés autochtones.

Des participants ont discuté de l'importance de la langue pour la représentation. On a expliqué au comité que de nombreux aspects de la vision autochtone du monde et du savoir traditionnel étaient fondamentalement propres aux langues autochtones et pouvaient ne pas être directement traduisibles. Lorsque des décideurs anglophones ou francophones considèrent ces concepts, ils se fient actuellement à une traduction imparfaite, où l'essence des concepts philosophiques en question risque d'être perdue ou altérée. Pour cette raison, il a été suggéré que l'Office considère la connaissance des langues autochtones comme une compétence importante.

Les participants ont clairement signifié que les gestes symboliques n'étaient pas souhaités et faisaient obstacle aux progrès.

Il a également été suggéré que l'ONE établisse un comité consultatif de peuples autochtones pour le guider dans ses décisions. De plus, il a été ajouté qu'un tel comité consultatif pourrait comprendre des membres expérimentés et de jeunes participants, afin de refléter la diversité des opinions et de développer les capacités pour les prochaines générations de dirigeants.

Séance publique – 2 février 2017

Des participants ont dit au comité que les activités de l'ONE devaient refléter les objectifs et engagements stratégiques du gouvernement (y compris les ententes internationales) en général et dans le dossier des changements climatiques en particulier. Selon eux, l'ONE semble actuellement fonctionner comme si le contexte politique entourant les changements climatiques n'existait pas. On a souligné que si le Canada compte sérieusement respecter les engagements définis dans l'Accord de Paris, par exemple, il devra modifier considérablement sa politique énergétique. L'ONE, en tant qu'organisme de réglementation du secteur de l'énergie, devrait donc tenir compte de ces objectifs lorsqu'il examine des projets individuels ainsi que les effets cumulatifs de nombreux projets. Des participants ont évoqué un écart apparent entre les objectifs gouvernementaux déclarés en matière de décarbonisation de l'économie et les prévisions de l'ONE qui présentent des scénarios de croissance de la demande mondiale de combustibles fossiles.

Les participants ont suggéré que l'ONE génère un éventail plus large de prévisions qui comprennent des scénarios dans lesquels le Canada et la communauté mondiale réussissent à réduire la consommation de combustibles fossiles et que l'ONE prenne en compte les sources d'énergie renouvelable (qui pourraient connaître une croissance non linéaire à mesure que les obstacles à leur adoption seront surmontés) dans ses futurs scénarios. Il a également été suggéré que l'ONE mette en place des outils permettant de comparer les objectifs des politiques à la réalité des répercussions du secteur de l'énergie sur les changements climatiques. Plus généralement, il a été signifié au comité que les prévisions devraient couvrir un horizon plus long, 20 à 30 ans, et non pas seulement l'avenir immédiat.

Le comité a entendu de nombreux points de vue sur le rôle de l'ONE comme centre d'information sur l'énergie. Des participants ont suggéré de renforcer considérablement ce rôle, afin d'éclairer les débats et les discussions en donnant un meilleur aperçu du secteur de l'énergie, de ses tendances et de nouveaux facteurs, comme les sources d'énergie renouvelable, qui ont des implications pour la politique énergétique nationale et les activités réglementaires. Des participants ont fait remarquer que des chercheurs recueillent aujourd'hui des renseignements sur le Canada auprès de sources étasuniennes, puisque le Canada ne dispose pas d'une source d'information unique faisant autorité en matière d'énergie (actuellement, l'ONE, RNCan, ECCC, Statcan et Transports Canada sont responsables chacun de divers aspects de la situation globale). Des participants ont proposé l'idée d'un centre gouvernemental unique d'information sur l'énergie et affirmé que l'ONE semblait le mieux placer pour jouer ce rôle, qui s'accompagnerait d'exigences d'augmentation des ressources. On a également souligné que des données provinciales voire internationales pouvaient être essentielles pour brosser un tableau complet du secteur de l'énergie et que l'ONE pourrait travailler à trouver des façons d'intégrer les informations provenant d'autres gouvernements.

L'accessibilité des données est également importante; il faut rendre accessibles des fichiers de données brutes et non des résumés ou des formats ne pouvant pas être téléchargés et utilisés. Il a été souligné au comité que la transmission d'informations par l'ONE était importante non seulement pour éclairer la prise de décisions, mais également de manière plus générale, à des fins d'éducation publique.

Les participants ont soulevé la question du financement de l'examen des informations par des pairs; ce qui aiderait à établir un champ d'action uniforme pour toutes les parties à une proposition et aplanirait l'un des obstacles à la participation.

Le comité a également entendu des opinions sur le concept d'intérêt public, plus précisément que l'intérêt public soit défini officiellement et que cette définition reflète les considérations environnementales. Il a également été suggéré que la définition de l'intérêt public englobe officiellement les intérêts des générations futures et le développement durable, afin d'assurer des prises de décisions axées sur le long terme (l'initiative Lake Ontario Waterkeeper a été citée comme exemple en la matière). À ce sujet, il a été précisé au comité que les intérêts autochtones n'étaient pas subordonnés ni reliés à une définition évolutive de l'intérêt public. Les droits et préoccupations autochtones sont distincts des considérations relatives à l'intérêt public.

La question de l'alignement des règlements relatifs à l'énergie sur les objectifs des politiques environnementales a été soulevée, avec la suggestion particulière que l'ONE adopte un « test climat », comme le décrit le site <http://fr.climatetest.org/>.

Les participants suggèrent que l'Office envisage des évaluations environnementales stratégiques ou régionales comme moyen de recueillir de vastes informations de référence sur les régions et les écosystèmes. À l'heure actuelle, certains participants trouvent que les examens propres aux projets permettent difficilement ou pas du tout de tenir compte de préoccupations et de répercussions générales pouvant ne pas être décisives dans le contexte d'un projet individuel.

Des participants ont suggéré que l'acquisition de terrains sans le consentement des propriétaires fonciers ne soit pas autorisée.

Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017

Les participants ont discuté du concept d'« intérêt public » dans le cadre du mandat actuel de l'ONE et ont souligné que les droits et points de vue autochtones représentaient un intérêt public particulier (reconnu par les tribunaux) qui supplante les intérêts sociaux et économiques généraux. De sérieuses réserves ont été exprimées sur le fait que l'ONE tente de concilier ces intérêts, car ils sont fondamentalement divergents. Le concept d'intérêt public exige de trouver un équilibre dans la sphère publique entre les nombreux groupes et opinions rivaux qu'elle représente; cependant, cela n'est pas lié à la prise en compte des intérêts autochtones.

Les participants ont indiqué souhaiter qu'un plus vaste éventail d'avenirs énergétiques soit pris en compte et que l'ONE envisage son travail dans le contexte d'un avenir global utilisant des sources d'énergie renouvelable.

Il a été mentionné au comité que les peuples autochtones souhaitent dialoguer avec le Canada de nation à nation, dans l'esprit de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, que le Canada s'est engagé à soutenir. Cela implique de revoir la façon dont l'ONE considère son propre mandat et ses processus, particulièrement eu égard au respect de son obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones. On a suggéré au comité que l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les Autochtones n'incombe plus à l'ONE ni ne soit déléguée aux promoteurs. Des participants ont suggéré qu'une autre entité de la Couronne assume officiellement cette fonction et que l'ONE n'ait qu'à s'assurer que des consultations adéquates ont eu lieu au cours de l'examen d'un projet. Il a également été suggéré que le Canada établisse un bureau distinct qui veillerait à ce que les entités gouvernementales se conforment à leur obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones.

Séance publique – 1er février 2017

Le comité a appris que les participants souhaitaient des critères plus clairs quant aux décisions de l'ONE ou du Cabinet (notamment l'alignement sur les objectifs des politiques gouvernementales et climatiques) ainsi qu'une plus grande transparence du processus décisionnel.

Des participants ont souligné que la transparence des processus et de la prise de décisions était essentielle, particulièrement pour motiver une décision et préciser quels facteurs ont été pris ou non en compte. Cette transparence a été jugée importante, non seulement afin d'établir un recueil de jurisprudence, mais également afin de démontrer aux intervenants que leurs opinions ont été prises en compte et afin d'assurer l'éducation générale du public quant aux questions qu'examine l'Office.

Certains participants estimaient qu'il était moins important de savoir quelle entité prenait la décision finale sur un projet (l'ONE ou le gouverneur en conseil) que de connaître le processus dont découlaient les recommandations et décisions. Il a été souligné qu'il semblait plus simple que l'ONE devienne l'autorité décisionnaire afin de dépolitiser ces décisions, mais que ce changement structurel serait relativement inutile sans d'autres réformes assurant des processus d'examen et de prises de décisions plus robustes et plus crédibles. Cependant, les participants ont suggéré qu'il ne soit pas demandé au gouverneur en conseil d'examiner des propositions de projets dont l'ONE ne recommande pas l'autorisation. Dans tous les cas, les participants ont souligné l'importance de la transparence du processus décisionnel.

En matière d'échéancier, il a été mentionné au comité que le temps nécessaire pour examiner attentivement les propositions de projets pouvait être un aspect important à prendre en compte, puisque les documents relatifs aux projets peuvent compter des dizaines de milliers de pages. Il peut ainsi être difficile pour toutes les parties concernées de participer pleinement et rapidement au processus, puisque la simple lecture des documents pertinents peut exiger beaucoup de temps et de ressources. Cela est d'autant plus vrai lorsque les renseignements relatifs à un projet changent en cours de processus. Le comité a également entendu des opinions divergentes sur des échéances fixes pour les projets. D'un côté, on a suggéré qu'aucune échéance ne soit imposée, afin de ne pas précipiter les décisions; alors que d'un autre, il est jugé que des échéances prévisibles sont raisonnables et utiles pour toutes les parties concernées, mais qu'elles devraient correspondre à la nature du projet en question.

Il a été suggéré d'imposer un moratoire sur la prise de grandes décisions par l'ONE jusqu'à ce que le comité d'experts ait remis ses recommandations.

Il a de plus été suggéré que, concernant l'examen simultané de la LCEE, les évaluations environnementales deviennent la responsabilité de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou d'un futur organisme central chargé de toutes les tâches d'évaluation environnementale de compétence fédérale. Il a été vivement recommandé aux membres du comité de se concerter le plus possible avec le comité d'experts chargé de l'examen de la LCEE, puisque ces rôles se chevauchent et se complètent.

Globalement, les participants ont souligné que les décisions de l'ONE devraient être basées sur des preuves et prendre en compte les répercussions d'un projet en aval et en amont.

Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017

Le comité s'est fait dire que les rôles précis des peuples autochtones dans les processus de prise de décision d'approbation des projets étaient mal définis. Les participants ont indiqué que la formulation actuelle de l'obligation de « consultation » des peuples autochtones pouvait être interprétée de manière très vaste; étant parfois considérée comme une simple obligation d'informer les communautés des activités prévues dans leur voisinage immédiat, sans plus. Sans lignes directrices claires, il est difficile pour les communautés ou les promoteurs de comprendre ce que signifie « consultations », de savoir à partir de quand l'obligation a effectivement été remplie et, surtout, de comprendre le rôle que cette obligation confère aux groupes autochtones dans la prise de décision officielle.

Les participants ont fait valoir que la Déclaration de l'ONU stipule l'exigence d'un *consentement* libre, préalable et éclairé des peuples autochtones quant aux projets les concernant. Cette exigence est fondamentalement différente des notions ambiguës de consultation et doit être intégrée aux modèles décisionnels de l'ONE.

Le comité a également relevé des réserves quant à la transparence des décisions de l'ONE. Les participants ont soutenu qu'ils doivent savoir et comprendre ce que l'ONE décide, pourquoi il arrive à telle ou telle conclusion et quels facteurs il a pris en compte pour justifier ses décisions. Actuellement, rien n'indique aux peuples autochtones si leurs soumissions et visions du monde sont rejetées, prises en compte ou même correctement comprises. Il a donc été suggéré que le processus décisionnel relève entièrement de l'ONE, puisque le modèle actuel, en faisant intervenir le secret du Cabinet, empêche toute discussion ou tout examen des décisions que recommande l'ONE.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance en continu

Séance publique – 1er février 2017

Le comité a noté un intérêt particulier relativement aux premiers intervenants et à la préparation des interventions d'urgence liées à des pipelines approuvés par l'ONE. Les participants ont fait valoir que bon nombre des premiers intervenants locaux (comme les pompiers) n'étaient même pas au courant de la présence de pipelines dans leur milieu et encore moins des procédures d'intervention en cas d'incidents. Dans ce contexte, la surveillance dépasse le simple rôle de l'ONE et comprend de veiller à ce que le secteur collabore avec les premiers intervenants, afin de disposer de plans clairs permettant de gérer les problèmes ainsi que des voies de communication désignées pour gérer les interventions. Les participants ont dit souhaiter qu'on aille au-delà des simples avis d'incidents pour mobiliser réellement les premiers intervenants et les populations locales.

Le comité a également entendu des préoccupations relativement à la gestion des problèmes de sécurité que l'ONE relève dans le cadre de ses activités actuelles de surveillance. Les participants ont avancé que les mesures de gestion des problèmes signalés étaient insuffisantes, soit du fait de l'absence de suivi pour confirmer qu'un propriétaire de projet a corrigé un problème de conformité, soit, de manière plus générale, en n'imposant pas de sanctions suffisantes pour changer les tendances de non-conformité des systèmes. Il a également été indiqué au comité que l'ONE pourrait jouer un rôle plus robuste en matière de soutien et de protection des dénonciateurs pouvant fournir des renseignements sur des problèmes au sein de leur organisation, puisqu'il est possible que l'industrie n'applique parfois pas ses propres lignes directrices.

L'absence de vérification de certaines substances et pratiques a été portée à la connaissance du comité; ce qui entraîne un plus grand risque actuellement non pris en compte dans le cadre des projets. Malgré des plans d'intervention de bonne foi en cas de déversements importants, par exemple, il peut ne pas être possible de procéder à un nettoyage et à une remédiation complets après un déversement catastrophique dont les répercussions réelles sur l'environnement ne peuvent pas être connues à l'avance.

Les participants ont avancé que la fiabilité des technologies de surveillance pourrait être exagérée et surestimée dans le cadre de l'approbation des projets, car, en pratique, ce sont parfois des passants ou des membres des collectivités locales qui remarquent le déversement en premier. L'idée d'un examen précis des pratiques de sécurité a été proposée.

Il a également été proposé au comité que les peuples autochtones participent à la surveillance des projets sur le terrain. Les communautés autochtones connaissent et utilisent les terres en question et sont souvent les mieux placées pour assumer cette fonction.

Le comité a entendu des opinions indiquant que lorsque des conditions sont imposées dans le cadre d'un projet, l'ONE devrait signaler plus clairement si ces conditions sont respectées ainsi que les résultats de toute surveillance de suivi.

Il a été en outre suggéré qu'on exige des intervenants du secteur qu'ils mettent leurs ressources en commun pour créer un organisme permanent capable d'intervenir en cas d'incidents, afin d'atténuer les risques qu'une entreprise gérant un déversement provenant de son propre système, par exemple, ne fasse que le strict minimum.

Les participants ont mentionné particulièrement les forages de vérification de l'intégrité des pipelines et ont laissé entendre qu'un grand nombre de ces forages (considérés comme une procédure d'entretien normale) pourraient nécessiter une surveillance accrue. Il a été suggéré que les peuples autochtones participent davantage à ces forages, dont les répercussions sur les terres peuvent s'apparenter à celles de travaux de construction de pipelines.

Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017

Il a été mentionné au comité que les pipelines existants étaient tout aussi importants que les approbations de projet. Le vaste réseau de pipelines déjà enfouis (souvent depuis 30 à 40 ans) représente un risque réel et mérite une surveillance accrue. Les participants ont fait valoir que ces pipelines vieillissants peuvent servir au transport de nouveaux types de combustibles, potentiellement plus corrosifs ou abrasifs, et qu'il convient de prendre ces effets et ces risques en compte. De plus, il serait nécessaire de tenir compte de la situation des entités participant à l'examen et à la surveillance de la conformité des pipelines existants, puisque de précédentes décisions, certaines vieilles de plusieurs décennies, pourraient refléter des attitudes anciennes et des définitions plus étroites des intérêts et des droits des peuples autochtones.

Les participants ont également mentionné le projet de loi omnibus sur le budget de 2012 comme ayant des répercussions importantes sur les objectifs et activités en matière de conformité. Il a été signalé que cette loi avait réduit considérablement la protection environnementale des espèces en péril et de la pêche dans les eaux intérieures, questions intrinsèquement liées aux projets approuvés par l'ONE. On a prié le comité de tenir compte de ces recommandations dans le contexte d'une approche fédérale holistique de l'environnement, dans le cadre de laquelle des règlements, une surveillance et des mesures de vérification de la conformité relevant de nombreuses entités distinctes interagissent et se complètent.

La conformité, la surveillance, la mise en application et la capacité de comprendre les effets cumulatifs de nombreux projets sont particulièrement importantes pour les peuples autochtones, car de nombreux projets approuvés par l'ONE se trouvent directement sur des terres traditionnelles et près de communautés autochtones, qui ont un lien intrinsèque plus étroit avec la terre que les populations des grandes villes. Le comité a entendu l'exemple des effets cumulatifs de métaux lourds sur l'environnement que les peuples autochtones peuvent observer directement dans les animaux qu'ils consomment. Il ne s'agit pas de questions abstraites ni de statistiques tirées d'un rapport.

Il a également été communiqué au comité que les données de surveillance devraient être accessibles directement aux peuples autochtones et au grand public, afin d'être examinées et analysées dans des tribunes publiques.

Les participants ont exprimé leur intérêt pour la préparation aux interventions d'urgence et souhaitent davantage d'information sur les plans, scénarios et risques associés aux situations d'urgence.

Il a été dit au comité que les peuples autochtones souhaitaient participer davantage aux projets de nettoyage, particulièrement pour la surveillance de l'intégrité générale, et que des lignes directrices devraient être en place pour favoriser l'application de normes de remédiation cohérentes pour différents projets.

THÈME : Mobilisation des peuples autochtones

Séance publique – 1er février 2017

Il a été porté à l'attention du comité que les définitions de « répercussions » et de « proximité » ne reflétaient pas la réalité des communautés autochtones et de leur lien à leurs terres. En particulier, l'ONE et les promoteurs peuvent juger qu'un projet ne concerne pas une communauté donnée, parce que l'emplacement d'une réserve ne se trouve pas à proximité immédiate d'un projet. Cependant, les participants ont souligné que l'utilisation des terres autochtones était par nature plus vaste que la superficie d'une réserve donnée et comprenait toutes les terres traditionnelles et les terrains de chasse de la région pouvant dépasser les limites juridiques d'une réserve. Ainsi, des collectivités peuvent, à tort, être réputées non concernées par un projet qui les concerne en réalité. De plus, il a été dit au comité que les composantes annexes d'un projet (routes d'hiver, zones de chargement, lignes de transport vers les stations de pompage) devaient être prises en compte dans l'évaluation de l'impact global d'un projet.

Les participants ont déploré que l'application des principes de la Déclaration des Nations Unies sur des droits des peuples autochtones ainsi que des droits constitutionnels canadiens en matière d'obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones était souvent laissée à la charge des promoteurs des projets et des communautés autochtones, alors que la Couronne n'intervient qu'ultérieurement dans le processus. Les participants ont également, à ce sujet, remis en question la nécessité de « concilier » les préoccupations autochtones avec les aspects économiques ou environnementaux. Il a été mentionné au comité que les droits autochtones supplantaient tout autre élément et que la notion même de peser le pour ou le contre de ces points de vue signalait une incompréhension de la nature de la relation de nation à nation existant entre le Canada et les communautés autochtones. Il a été suggéré que le concept de consentement libre, préalable et éclairé des communautés autochtones à l'égard des projets constitue une autorité décisionnaire et non une « consultation ».

Le comité a entendu des opinions sur la position juridique du Canada relativement aux traités. Il a été en particulier dit que certains traités établis (l'exemple cité dans ce cas étant le Traité n° 9 de 1905) avaient été et sont conclus directement entre les communautés autochtones et la Couronne et que ces ententes et obligations n'étaient pas et ne pouvaient pas être déléguées au Canada de par la Constitution ou tout autre moyen. Pour cette raison, les droits inhérents et découlant de traités supplantent la Constitution canadienne et ne constituent pas une obligation de consultation, mais exigent une relation de nation à nation qui est fondamentalement différente des relations du Canada avec d'autres organisations.

Il a été également indiqué que des lignes directrices pour une mobilisation significative des peuples autochtones seraient utiles à toutes les parties concernées, afin de comprendre les attentes, les rôles et les processus. Des pratiques exemplaires existantes, comme celles de Premières Nations ayant mis en place des processus d'évaluation environnementale souverains, pourraient être utiles dans ce domaine.

Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017

Le comité a relevé le commentaire général que les préoccupations et inquiétudes des peuples autochtones étaient omniprésentes et non limitées à des discussions spéciales et ponctuelles. Il a été souligné, par exemple, que les questions autochtones étaient présentes dans pratiquement toute la discussion lors des consultations publiques du comité du 1er février.

Les participants ont exprimé des inquiétudes quant aux procédures de l'ONE et à leur nature exclusive. On a signalé au comité que la police a empêché certaines personnes d'accéder aux audiences et que d'autres ont été jugées ne pas avoir le droit de comparaître. Cela crée une atmosphère de confrontation où des groupes ou des personnes affichant des opinions dissidentes sont traitées comme des obstacles et non des partenaires. Les participants ont reconnu la nature ouverte des procédures de consultation du comité d'experts sur la modernisation de l'ONE et ont déclaré qu'inviter un Aîné local à faire une cérémonie ou à donner la bénédiction était un exemple de mise en pratique des idéaux d'inclusivité.

Il a été mentionné au comité que la définition actuelle de « droit à comparaître », qui se limite aux personnes directement concernées, ne tenait pas correctement compte de la façon dont les peuples autochtones considéraient leurs terres et collectivités. Actuellement, le droit à comparaître est largement défini selon le lieu officiel de résidence d'une personne, plutôt que selon le lien avec des territoires plus vastes et leur utilisation traditionnelle. Des participants ont dit avoir été informés qu'ils ne pouvaient pas comparaître dans le cadre de l'examen d'un projet, sous prétexte que le projet se trouvait éloigné de la limite officielle de leur réserve. Il a été signifié au comité que cette définition limitée ne tenait pas correctement compte de l'utilisation traditionnelle des terres autochtones et des droits découlant des traités.

Il a été mentionné au comité qu'il était nécessaire de corriger de nombreux obstacles généraux empêchant la participation des peuples autochtones. Les informations relatives aux audiences à venir sont souvent limitées ou difficiles à obtenir. Le lieu des audiences publiques peut également représenter un obstacle, particulièrement pour les populations des régions rurales ou éloignées, mais également pour les citoyens à mobilité réduite. Le moment choisi est également essentiel pour permettre une réelle participation. Lorsque des événements sont annoncés seulement quelques jours à l'avance ou que les documents sont remis sur place, les participants disposent de peu de temps pour préparer des réponses approfondies et réfléchies et ne peuvent intervenir que sur des problèmes superficiels.

Les participants ont suggéré de mieux utiliser les médias existants (radio, télévision, journaux et Facebook) et de mobiliser directement les communautés autochtones et les inviter aux consultations, afin de faire entendre une pluralité d'opinions. Un participant a fait remarquer que le même groupuscule de

représentants engagés était constamment représenté lors d'événements publics et que la représentation d'un plus grand groupe serait bénéfique.

Il a également été mentionné au comité qu'il était important de laisser plus de temps aux communautés autochtones pour prendre une décision. L'approbation de positions et de soumissions exige des prises de décisions officielles avec les collectivités et cela nécessite du temps qui n'est peut-être pas pris en compte dans les échéanciers des projets de l'ONE.

Les participants ont souligné le problème des procédures contradictoires de l'ONE. Ce modèle a été présenté comme problématique, puisqu'il impose de réfuter des déclarations ou caractérisations de promoteurs, plutôt que de collaborer pour convenir d'un ensemble de données de référence sur lesquelles fonder les décisions. De surcroît, le système de procédure contradictoire peut en lui-même créer de véritables obstacles à la participation autochtone, puisqu'il est intrinsèquement legaliste et nécessite la participation d'avocats (souvent moyennant des coûts élevés) et non des collectivités. Le comité a entendu l'opinion que le système actuel d'examen, de consultation et d'autres activités servait les intérêts des avocats plutôt que des personnes et des terres en question et que les personnes intervenant aujourd'hui avaient un intérêt intrinsèque à ce que ce système se perpétue. Faut de ressources pour payer les frais juridiques, les communautés risquent de se trouver exclues du processus.

THÈME : Participation du public

Séance publique – 1er février 2017

On a signalé au comité plusieurs obstacles à la participation du public : le financement, l'accès à l'expertise et le droit à comparaître.

En matière de financement, les participants ont souligné l'importance d'un financement public pour permettre une réelle participation aux procédures de l'ONE. Sans ces fonds, les obstacles à l'engagement d'experts et de conseillers juridiques sont simplement trop élevés pour de nombreuses organisations. De plus, il a été signifié au comité que la pratique actuelle mettait à la disposition des groupes un certain montant de ressources, mais qu'en cas de demande importante, ce fonds de ressources était réparti entre les groupes participants; ce qui pouvait ainsi réduire de moitié les montants attribués. Cette pratique rend plus difficile une participation de qualité, précisément dans le cadre de projets suscitant le plus d'attention et d'intérêt. Les participants ont proposé que les ONG ou les Premières Nations intéressées mettent les ressources en commun pour atténuer cet aspect (ce qui est parfois déjà le cas). Il s'agit cependant d'une solution imparfaite, car cela oblige les organisations à faire le choix difficile des aspects d'un projet sur lesquels se concentrer pleinement, puisqu'un examen général dépasse simplement leurs ressources financières.

Les participants ont indiqué au comité qu'un enjeu majeur était le coût et la disponibilité d'experts pour examiner les aspects techniques des propositions de projets. Sous sa forme la plus simple, il s'agit d'un problème de ressources; les organisations ne disposant simplement pas de ressources financières suffisantes pour obtenir des avis scientifiques rapidement. Plus généralement, cependant, il a été mentionné au comité qu'il pouvait être difficile d'accéder à des conseils et témoignages d'experts, car un grand nombre d'experts sont déjà employés par l'industrie ou parce que certains experts refusent de travailler pour des ONG de crainte de nuire à des occasions plus lucratives financées par l'industrie. Les participants ont suggéré que cette dynamique découlait du système de procédure contradictoire actuel

selon lequel les promoteurs d'un projet présentent leurs propres recherches et laissent les intervenants contester leurs faits, plutôt que de travailler sur un ensemble plus neutre de faits établis. Le comité a également relevé la suggestion de l'établissement d'un financement pour soutenir des centres d'expertise indépendants auxquels on pourrait faire appel en fonction des besoins.

En matière de droit à comparaître, il a été signalé au comité que la limitation du droit à comparaître aux personnes « directement concernées » par un projet était problématique. Les participants ont laissé entendre que cette pratique était trop restrictive et écartait inutilement d'importants groupes d'intervenants. Toutes les parties peuvent ne pas souhaiter assister aux audiences officielles et peuvent en lieu et place souhaiter envoyer une lettre à l'Office ou soumettre des preuves au dossier public. Il a été souligné au comité qu'actuellement ces types d'interaction étaient rejetés et que seules les personnes répondant à la définition restreinte du droit à comparaître pouvaient participer. Des participants ont également soulevé des questions sur le droit à comparaître pour des projets déjà réalisés, où l'approbation du projet n'est pas en cause, mais où on se penche sur des problèmes continus survenant tout au long du cycle de vie d'un projet, parfois approuvé trente ans auparavant. On a déploré que la participation publique aux examens de l'ONE, actuellement axée sur l'approbation de projets, ne reflète pas le mandat de l'ONE de gestion du cycle de vie des projets.

Les participants ont indiqué qu'une possibilité de préinscription aux audiences de l'ONE devrait être offerte aux aînés et aux personnes handicapées et que les mémoires devraient être acceptés. À ce chapitre, des questions ont été soulevées quant à la fiabilité de la technologie actuelle de dépôt des mémoires par site Web.

On a cité, au cours de la séance, la Commission de l'énergie de l'Ontario comme modèle potentiel de consultation publique incluant un vaste éventail de parties concernées et intéressées.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Il a en outre été signalé au comité que son processus de mobilisation du public comprenait également des obstacles : les lieux de rencontre pouvaient être difficiles d'accès, le public était peu au courant de l'opération et l'échéance serrée compliquait la préparation de toute participation, que ce soit en personne ou en ligne. Le comité a accusé réception de ces commentaires et s'est engagé à examiner ses propres pratiques afin de publiciser les futures séances et de les rendre accessibles.

Vancouver (Colombie-Britannique)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie Consultation publique Vancouver (Colombie-Britannique) – 8 et 9 février 2017

Le comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Vancouver les 8 et 9 février 2017, pour entendre des présentations du public et de peuples autochtones, tenir une séance de dialogue avec le public et tenir une séance de dialogue ouvert avec les peuples autochtones.

Le résumé qui suit présente les commentaires et les contributions reçus tout au long de ces séances de mobilisation en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du comité d'experts.

Ce résumé s'articule autour des thèmes de l'examen du comité; toutes les parties pouvaient commenter tout sujet relié à la modernisation de l'ONE. Les thèmes sont les suivants :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance en continu
5. Mobilisation des peuples autochtones
6. Participation du public

Le comité tient à remercier tous les participants qui ont partagé leur expertise et leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 8 février 2017

Des préoccupations ont été exprimées au comité quant à l'indépendance de l'ONE et à sa capacité de tenir compte de tous les aspects des enjeux lui étant présentés. Des participants ont avancé que l'ONE semblait représenter les opinions et préoccupations du secteur pétrolier et gazier, plus que l'intérêt général du public canadien. Qu'il s'agisse de conflits réels ou perçus, certains participants estiment que l'ONE est un organisme de réglementation apprivoisé, trop proche du secteur qu'il est censé surveiller.

Il a en effet été signalé au comité que la composition de l'Office, le lieu de résidence imposé à ses membres et l'emplacement de ses bureaux contribuaient à éroder la confiance du public envers cette institution. Les participants ont mentionné une crise de confiance à la fois envers les structures et la composition actuelle de l'Office, et exprimé l'opinion que des ajustements progressifs ne suffiraient pas à corriger ces problèmes fondamentaux.

En matière de représentativité, on a déploré que l'Office compte beaucoup trop de membres issus du secteur du pétrole et du gaz, au détriment apparent d'autres domaines ou disciplines, notamment la

climatologie et les perspectives autochtones. Les participants ont reconnu que l'Office a besoin de gens qui ont une expertise technique poussée pour étudier des questions complexes et que bon nombre des personnes au Canada présentant une telle expertise étaient presque inévitablement associées à l'industrie. Le comité a parallèlement relevé un souhait d'équilibre, en particulier que des membres de l'Office soient issus du milieu scientifique plutôt qu'industriel. D'autres commentaires entendus ont exprimé que ce manque de diversité se ressentait particulièrement dans les audiences du comité d'experts de l'ONE, uniquement constitué de trois personnes, qui toutes trois peuvent alors être issues de l'industrie et présenter une même orientation apparente. Les participants ont suggéré que la composition de l'Office soit entièrement remaniée en tenant compte de ces principes, afin de représenter aussi des organisations non gouvernementales, une expertise en consultation publique et en développement communautaire, les peuples autochtones et les municipalités.

Les participants ont discuté de l'obligation pour les membres de l'Office de vivre à Calgary ou à proximité et ont avancé que cette exigence (presque unique au sein des entités fédérales) conforte l'opinion que l'ONE est un partenaire de l'industrie plutôt qu'un organisme indépendant et réduit la probabilité que des opinions diversifiées soient entendues à la table de l'ONE. Il a également été mentionné que bon nombre d'audiences de l'ONE ont en fait lieu dans les collectivités touchées; ce qui signifie que l'exigence de résider à Calgary n'est peut-être pas aussi utile que prévu.

De même, des inquiétudes ont porté sur l'emplacement des bureaux de l'ONE à Calgary et il a été suggéré qu'ils soient déménagés à Ottawa, où l'ONE se trouvait jusqu'à son déménagement à Calgary dans les années 1980. Les participants ont précisé au comité qu'ils estimaient qu'en tant qu'organisme fédéral, l'Office devrait se trouver dans la capitale, là encore pour éviter toute apparence de conflit d'intérêts. Un participant a fait remarquer que l'emplacement de l'ONE à Calgary n'avait pas été considéré comme conflictuel auparavant et qu'il était possible que les nombreuses autres préoccupations relatives à l'indépendance de l'Office aient suscité cette opinion particulière.

En dernier lieu, les participants ont suggéré de modifier les limites de la durée du mandat, particulièrement la pratique des affectations temporaires. Le fait que ces dernières puissent être renouvelées à l'infini peut compromettre l'indépendance des membres temporaires, nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil plutôt que selon un mandat fixe comme les membres permanents. D'ailleurs, la possibilité de renouveler le mandat des membres temporaires de l'Office va à l'encontre de l'utilité même de nommer des membres temporaires.

Il a été souligné au comité que les bureaux régionaux établis dernièrement par l'ONE à Vancouver et à Montréal constituaient un pas positif vers une approche plus nationale, mais qu'ils étaient petits.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Il a été porté à l'attention du comité que la composition de l'ONE était un aspect primordial pour modifier la relation avec les peuples autochtones et entreprendre sérieusement la réconciliation. Les participants ont exprimé de sérieuses réserves quant à l'indépendance de l'Office, surtout depuis que le comité d'Énergie Est a dû se récuser après avoir rencontré des représentants de l'industrie. En matière d'enjeux autochtones particuliers, il a été précisé au comité que l'ONE devait connaître et comprendre un éventail de questions et de préoccupations autochtones, notamment le savoir traditionnel, la gouvernance et les questions de titres et de droits.

Les participants ont souligné l'importance des visions autochtones du monde qui diffèrent fondamentalement des conceptions occidentales traditionnelles relatives à la nature et à la relation de l'homme avec cette dernière. À titre d'exemple, un participant a mentionné que l'homme ne figure pas

comme prédateur final dans les réseaux trophiques occidentaux typiques (qui représentent les organismes d'un écosystème et leurs relations en tant que prédateur et proie); ce qui renforce l'idée que l'homme ne fait pas partie du monde naturel ou en est à l'écart. Lorsque les membres de l'ONE ne connaissent pas ou ne comprennent pas les visions autochtones du monde, il peut être très difficile d'intégrer correctement celles-ci au processus décisionnel de l'Office. Il est important de noter que les participants n'ont pas laissé entendre que les membres de l'ONE faisaient fi du savoir traditionnel ou des visions autochtones du monde. Le problème se situe à un niveau plus profond : un ONE qui n'inclut pas de membres ayant une compréhension approfondie des visions autochtones du monde aura toujours de la difficulté à tenir correctement compte de ces points de vue.

De la même manière, on a expliqué au comité qu'une compréhension des enjeux relatifs aux titres et droits ancestraux sous-tendait de nombreuses décisions de l'ONE et que ces décisions pouvaient avoir d'importantes répercussions non seulement sur les terres autochtones, mais également sur les structures de gouvernance des peuples autochtones. Selon les participants, les membres de l'ONE devaient connaître ces questions.

Il a été suggéré que chaque comité de l'ONE comprenne un membre des communautés locales touchées ou que l'ONE soit guidé dans sa prise de décision par un Conseil des sages; les participants ont toutefois reconnu que, dans le cas de projets d'envergure, cela pouvait être difficile d'un point de vue pratique. Plus généralement, il a été rapporté au comité que les enjeux autochtones faisaient intervenir un vaste éventail de sujets, de connaissances, d'expertises et d'expériences et qu'un futur ONE devrait employer des stratégies, notamment en matière de représentation et d'éducation, pour veiller à ce que ces points nombreux et divers soient pris en compte dans les décisions. Une représentation symbolique ne sera pas suffisante à cet égard.

Il a en outre été suggéré au comité qu'on fasse appel aux entités politiques autochtones existantes pour recommander des membres à l'ONE.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 8 février 2017

Le comité a entendu une discussion sur la tension existant entre le rôle de l'ONE comme organisme de mise en œuvre de la politique du gouvernement et celui d'organisme auquel on demande d'élaborer ou de préciser la politique du gouvernement à travers ses décisions. Cette situation rend l'examen d'un projet donné difficile, car il faut alors évaluer le projet en fonction de ses mérites, mais également dans le contexte de la stratégie gouvernementale globale. À titre d'exemple pratique, les participants ont mentionné que le prolongement d'importants pipelines était symptomatique de décisions allant à l'encontre des objectifs déclarés du gouvernement en matière de réductions des émissions et que ces activités étaient donc fondamentalement contradictoires. Les participants ont indiqué que l'absence de stratégie énergétique ou de plan national complet en la matière était un obstacle majeur empêchant de veiller à ce que les projets approuvés par l'ONE reflètent les objectifs nationaux. C'est particulièrement vrai dans le dossier des changements climatiques. Il a été en outre signalé que, faute de stratégie nationale, des débats d'ordre général s'immiscent dans chaque examen de projet de pipeline, niveau auquel on est mal équipé pour gérer ces enjeux généraux, mais qui s'avère parfois le seul forum public disponible. Les participants sont par conséquent frustrés de n'être pas entendus, alors que de son côté l'organisme de réglementation s'estime non mandaté pour aborder des enjeux stratégiques aussi vastes. Quoi qu'il en soit,

les décisions de l'ONE contribuent *de facto* à la stratégie énergétique du Canada, qui peut ainsi présenter à l'heure actuelle des incohérences et des objectifs divergents.

Le comité a noté beaucoup d'intérêt pour le rôle de l'ONE dans la mise à disposition d'information sur l'énergie. Les participants ont souligné que ces données étaient essentielles à un débat public éclairé et ouvert et que l'offre d'information actuelle pourrait être étendue pour couvrir davantage les conséquences des projets en amont et en aval. Une discussion a eu lieu sur la pertinence pour l'ONE, dans son rôle d'organisme de réglementation, d'être chargé de fournir des données et des rapports; il a été suggéré qu'un organisme distinct soit formé pour le relever de cette fonction.

Toujours au sujet de l'information et des rapports, les participants ont avancé que les prévisions actuelles que fournit l'ONE sont de portée trop limitée et qu'elles ne tiennent pas compte de scénarios de rechange (p. ex., l'alignement sur les objectifs gouvernementaux de lutte contre les changements climatiques et de réduction de l'utilisation des combustibles fossiles) ni d'un éventail d'avenirs possibles. Le comité a noté que ce point était jugé déterminant, puisque les prévisions de l'ONE sont utilisées comme base d'analyses beaucoup plus poussées et que cela mène à la calcification d'une vision particulière dans l'ensemble du système.

Les participants ont proposé que le mandat de l'ONE soit élargi pour inclure la collecte de données concernant les effets cumulatifs des projets qu'il réglemente et leur surveillance.

Il a été question du rôle de l'ONE dans les évaluations environnementales. Il a été suggéré que le rôle de l'ONE soit limité à l'évaluation d'autres aspects des projets et que les évaluations environnementales soient menées par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. On estimait que ce changement consoliderait l'expertise au sein d'un seul organisme et améliorerait la cohérence des évaluations ainsi que leur qualité globale.

Les participants ont souligné l'importance de l'intérêt public ainsi que le flou qui entoure actuellement la signification de ce concept dans le contexte des décisions de l'ONE. Sans définition pratique claire, la conciliation des facteurs sociaux, économiques et environnementaux risque de manquer de cohérence. Le comité a relevé le souhait d'une meilleure définition de l'intérêt public, mais également que cette définition soit régulièrement examinée et qu'elle ne soit pas figée dans une loi officielle, puisque l'intérêt public évolue au fil du temps.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Le comité a pris note d'opinions sur le concept d'« intérêt public » et sa relation avec les droits autochtones. Les participants ont fait remarquer que l'intérêt public était une recherche d'équilibre en constante évolution, tendant vers l'harmonie entre les avantages et les risques sociaux, économiques et environnementaux. Cependant, il a été signifié au comité que les droits autochtones ne devaient pas être opposés ainsi à d'autres facteurs et que le faire dénoterait un manque de compréhension fondamentale des droits autochtones dans le contexte constitutionnel canadien.

Il a également été porté à l'attention du comité que l'ONE devrait étendre ses fonds de renseignements pour inclure des données plus nombreuses et sur différents sujets, par exemple sur l'alimentation et l'utilisation des terres. De plus, les participants ont suggéré que l'ONE explore des façons plus efficaces de mettre ces informations à disposition (notamment en protégeant les informations sacrées ou exclusives), afin que toute personne participant aux examens puisse travailler à partir des mêmes données de référence et qu'il soit possible d'observer les variations au fil du temps.

Il a été souligné au comité que les évaluations environnementales stratégiques pourraient être très efficaces pour aborder de nombreux enjeux globaux qui ne sont actuellement pas pris en compte correctement dans les examens de projets individuels; ces derniers ne pouvant pas tenir compte des effets cumulatifs ni répondre aux questions sur la capacité biologique totale d'un écosystème. On a suggéré d'étudier les projets dans un contexte de stratégies de développement régional, afin d'intégrer une pratique de planification holistique à la prise de décisions.

THÈME : Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets

Séance publique – 8 février 2017

Le comité a constaté les préoccupations de plusieurs participants au sujet du rôle de l'ONE à l'égard des municipalités. Contrairement à celui des peuples autochtones et des gouvernements fédéral et provinciaux, le rôle des municipalités n'est pas défini dans la Constitution, mais est plutôt délégué par les provinces. Pour cette raison, l'ONE ne tient pas officiellement compte des intérêts des municipalités dans sa prise de décisions. Outre l'intérêt naturel des municipalités pour ce qui se passe dans leur secteur de compétence, il a été souligné que des points importants devaient être pris en compte relativement aux coûts des pipelines qui traversent des villes, que ces coûts étaient entièrement à la charge des municipalités et qu'ils n'étaient pas inclus dans le calcul des coûts totaux des pipelines. Les coûts relatifs aux pipelines qui incombent aux municipalités peuvent comprendre des travaux de voirie, l'entretien d'égouts, des conduites d'eau, etc. Le comité a relevé que les municipalités aimeraient avoir droit au chapitre pour influencer les décisions et voudraient que tous les coûts des projets soient pris en compte, notamment ceux incombant aux villes. Les municipalités souhaiteraient recevoir des dédommagements pour leurs coûts permanents et ont avancé que certains services publics de la Colombie-Britannique disposaient peut-être de formules d'attribution pouvant être des modèles utiles en la matière. L'ONE devrait inclure les municipalités dans son processus décisionnel et veiller à ce que les promoteurs de projets respectent les règlements municipaux.

Il a également été mentionné au comité que l'industrie pouvait signaler à l'ONE les activités non autorisées des villes sur les pipelines (comme dans le cas du nettoyage de fossés) et que les villes n'avaient pas la possibilité de corriger le tir auprès de l'ONE, mais recevaient en revanche des avertissements. Pour certaines activités, des avertissements peuvent être appropriés, mais dans d'autres cas, des exemptions générales devraient exister, comme pour les activités agricoles courantes qui posent un risque minime en matière de sécurité.

Les participants ont également discuté du rôle du gouverneur en conseil relativement à l'approbation des recommandations de l'ONE. Le comité a entendu des opinions divergentes : que le rôle actuel du Cabinet dans les décisions de l'ONE était important pour l'obligation de rendre compte aux citoyens, mais également qu'un système habilitant l'ONE à prendre des décisions sans appel reproduirait le fonctionnement d'autres tribunaux de réglementation. Dans tous les cas, les participants ont convenu de l'importance de la transparence du processus décisionnel. Actuellement, le Cabinet approuve les grands projets, mais peut déclarer les informations confidentielles lorsqu'on le questionne sur le processus décisionnel. Par conséquent, les décisions ne sont expliquées que d'un point de vue général, sans rendre entièrement compte de la valeur probante prise en compte. Il a été suggéré au comité que l'ONE fonctionne comme un tribunal de réglementation, en publiant des décisions pouvant faire l'objet d'un appel, afin d'accroître la transparence et la rigueur du processus décisionnel.

Les participants ont exposé des problèmes relatifs aux échéances obligatoires des projets. Pour les plus gros projets, les échéances obligatoires peuvent être trop courtes et ne pas permettre une étude et une participation adéquates. De plus, les échéances obligatoires maximales peuvent avoir l'effet non souhaité d'allonger les processus moins complexes, car ceux-ci ont alors tendance à s'étirer pour remplir le délai imparti, au lieu de suivre leur cours naturel.

Il a été proposé que l'ONE envisage d'autres options lors de ses examens de projets. Le transport ferroviaire, par exemple, peut représenter une option viable, voire préférable à un pipeline proposé.

Il a été mentionné au comité que les comités d'audience de trois personnes pouvaient être trop réduits pour intégrer toute l'ampleur des connaissances et de l'expertise nécessaires pour certains projets.

Les participants ont suggéré d'élargir l'examen des répercussions des déversements de façon à inclure les répercussions sur des secteurs comme le tourisme ou l'industrie cinématographique et de prendre celles-ci en compte dans les évaluations du risque.

Le comité a également relevé des préoccupations relatives à la capacité de contre-interrogatoire des promoteurs. Dans le cas d'instances écrites, les participants estiment qu'ils ne peuvent pas examiner les preuves que présente l'industrie ni remettre en question les hypothèses sous-tendant les projets. Il est par conséquent possible de juger les audiences de l'ONE comme favorisant le point de vue des promoteurs.

Il a également été signifié au comité que les municipalités n'étaient pas dédommagées de la même façon que les autres parties et que cela devrait être rectifié par souci de cohérence.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Il a été dit au comité que les rôles décisionnels devaient être modifiés en profondeur pour tenir compte des droits autochtones existants (notamment ceux que garantit la Constitution), des traités, de la ratification de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones par le Canada et de son concept de consentement libre, préalable et éclairé ainsi que de l'engagement déclaré du gouvernement en matière de réconciliation et de relations de nation à nation. Les participants ont exprimé l'opinion que les droits et rôles des peuples autochtones dans le processus décisionnel n'étaient pas facultatifs ni encore en litige. Les participants ont souligné que les peuples autochtones ne devraient pas avoir à *prouver* l'existence de ces droits. Or, c'est souvent le cas actuellement et cela nuit en définitive à l'*exercice* de ces droits.

Le comité a relevé que l'idée d'obligation de « consultation » de la Couronne contribue à la confusion, car la signification du terme « consultation » est ambiguë et mal comprise des parties et peut déboucher sur des discussions théoriques stériles ou faire croire qu'il suffit d'informer les peuples autochtones des questions concernant leurs droits et leurs communautés. Les participants ont fait valoir au contraire que les communautés autochtones devaient participer officiellement au véritable processus décisionnel.

Le comité a entendu que les peuples autochtones ne peuvent simplement pas estimer en toute bonne foi et confiance que les gouvernements canadiens agiraient dans leurs intérêts (surtout depuis que la Commission de vérité et réconciliation du Canada a conclu que les pratiques du Canada ont constitué un génocide culturel). Les lois, modèles de gouvernance et droits décisionnels des peuples autochtones doivent être officiellement reconnus et intégrés aux processus de l'ONE, afin de passer à des modèles fondés sur le consentement et non sur la consultation.

Il a été suggéré au comité que, dans l'esprit de l'établissement d'une relation de nation à nation, l'ONE soumette ses recommandations à la fois au gouverneur en conseil et aux autorités autochtones concernées.

Le comité a également entendu des opinions sur la nature contradictoire (accusatoire) des procédures de l'ONE, qui amène les parties à s'opposer pour obtenir gain de cause plutôt qu'à rechercher le compromis et le consensus.

Les participants ont proposé qu'un contre-interrogatoire portant sur les éléments de preuve des promoteurs soit autorisé pour toutes les audiences. Dans le cadre d'instances uniquement écrites, il est plus facile de fournir des réponses de piètre qualité ou générales qui ne répondent pas aux questions à aborder.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance en continu

Séance publique – 8 février 2017

Plusieurs participants ont dit s'inquiéter de l'aptitude de l'industrie à intervenir en cas d'accident et de la capacité de l'ONE de surveiller efficacement les interventions et d'agir en cas de crise. Il ne s'agit pas de simples préoccupations théoriques, mais de réelles craintes et inquiétudes quant à la sécurité de projets et d'infrastructures actuels et proposés dans le secteur de l'énergie.

Les participants craignent que des pipelines existants et futurs fassent courir un plus grand risque pour leurs collectivités qu'il n'est tenu compte dans le système actuel. Plusieurs personnes ont dit craindre que leurs collectivités soient exposées à des catastrophes importantes (incendies ou tremblements de terre, par exemple), d'autant plus qu'elles ne constatent pas l'existence de plans d'intervention ou de ressources pour affronter les urgences graves. Le comité a entendu parler de pipelines et d'installations d'entreposage situés non pas dans des zones isolées, mais au cœur de centres urbains et d'importantes zones économiques. Les participants déplorent que la participation du public aux nouveaux projets soit la priorité de l'ONE, alors que les problèmes de conformité et les risques d'accidents sont en fait plus importants pour des projets existants, auxquels il est bien plus difficile pour les groupes ou collectivités de participer afin de comprendre et d'influencer les activités de surveillance. Il a également été mentionné au comité qu'il y avait peu d'information sur les pipelines existants et que de nombreuses personnes pourraient être surprises de savoir qu'elles vivent déjà au-dessus ou près d'un pipeline. Un participant a fait remarquer qu'il avait été avisé des risques, car il exploitait une entreprise, alors que de simples citoyens n'avaient pas reçu le même avis.

Il a également été souligné que le personnel et les ressources d'intervention d'urgence se trouvaient loin des sites exposés aux accidents. En cas d'accident majeur, on s'inquiète des délais d'intervention qui seraient longs du fait de la réalité du transport et de l'organisation dans des zones isolées.

Il a en outre été signifié au comité que les sanctions pécuniaires n'étaient pas suffisamment élevées pour être vraiment dissuasives et que les sanctions annoncées pouvaient être réduites en appel, mais que l'ONE ne communiquait pas les montants révisés au public. De plus, on s'inquiète que des entreprises puissent enfreindre des conditions, puis les faire réviser et réduire, à l'abri du droit de regard actif du public.

Les participants ont discuté des problèmes des propriétaires fonciers et suggéré que des règles plus claires soient mises en place en matière d'acquisition de terrains et que l'information relative aux acquisitions de terrains soit publique, afin que toutes les parties puissent repérer les tendances et les prix dans des zones données. Il a été suggéré que l'ONE adopte un protocole pour informer les propriétaires fonciers de leurs droits avant que tout promoteur de projet puisse entrer en contact avec eux. Le comité a également relevé que le processus de demande pouvait exiger des entreprises qu'elles accèdent aux terres envisagées et en fassent le levé, ce qui n'était pas équitable envers le propriétaire foncier en l'absence de toute décision sur la viabilité du projet en question. Du point de vue de l'industrie, cette activité est nécessaire pour établir la demande permettant un débat sur les mérites d'un projet; ce qui crée une situation inextricable pour les propriétaires fonciers. De plus, les promoteurs devraient aviser les propriétaires fonciers lorsqu'ils accèdent aux terres aux fins d'entretien ou autres et devraient respecter les règles et conditions lorsqu'ils se trouvent sur ces terres.

Il a également été rapporté au comité que des exercices d'intervention d'urgence n'avaient pas lieu et que les plans d'intervention étaient secrets, pour des raisons de sécurité, et par conséquent que le public ne pouvait pas les examiner.

Les participants ont également exprimé des inquiétudes quant à la nature du bitume dilué, qui peut être difficile, voire impossible à éliminer entièrement lorsqu'il se déverse dans l'eau. Il a été également souligné au comité qu'il faudrait intégrer aux décisions de projets les concepts scientifiques précis relatifs aux techniques de restauration de sites et à leurs limites.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Les participants ont fait remarquer que la surveillance du cycle de vie était un aspect important du mandat de l'ONE et que les approbations de projet devaient inclure des clauses de surveillance au moment de l'approbation, et non après coup.

Il a été indiqué au comité que, souvent, les projets étaient approuvés avec les conditions multiples et variées qu'impose l'ONE. Cependant, ces conditions peuvent être formulées en termes très généraux permettant aux promoteurs de les interpréter comme ils le souhaitent. Il a été suggéré que l'ONE crée des guides annotés accompagnant les conditions imposées, afin que leurs clauses soient énoncées plus clairement et bien comprises des parties.

Il a été souligné au comité qu'il existait de nombreuses possibilités de faire participer les peuples autochtones aux activités continues de surveillance, puisqu'ils se trouvent sur le terrain et sont souvent mieux placés pour détecter rapidement les problèmes. Sur ce point, il a été mentionné que des promoteurs ont utilisé du personnel autochtone pour des activités de surveillance, mais que ces Autochtones n'appartenaient pas aux communautés concernées par les activités à surveiller.

THÈME : Mobilisation des peuples autochtones

Séance publique – 8 février 2017

Les participants ont exprimé l'opinion que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones devait être la base des relations entre l'ONE et les peuples autochtones. Il a été précisé au

comité qu'il était nécessaire d'établir des relations de nation à nation et d'élaborer des lignes directrices pour aider toutes les parties à comprendre leurs rôles et obligations à cet égard. Ce point est particulièrement pertinent en Colombie-Britannique, où, pour de nombreuses communautés autochtones, aucun traité ne définit les relations (contrairement à d'autres régions du Canada). Puisque ces questions de droits et titres ancestraux n'ont pas été entièrement résolues, les participants craignent qu'on confie cette tâche à un organisme de réglementation.

Le comité a relevé l'opinion que les communautés autochtones assument une part disproportionnée des risques associés aux pipelines et à d'autres projets, non seulement du fait de leur proximité territoriale directe, mais également du fait de leur mode de vie intrinsèquement lié à de vastes réseaux de terres et d'étendues d'eau et à la faune et la flore qui s'y trouvent. Ainsi, tout dommage que subit l'environnement peut se répercuter sur les peuples autochtones plus directement et plus profondément que sur d'autres personnes. Il a également été signalé au comité que les avantages de ces projets ne reviennent pas proportionnellement à la région exposée au risque. En Colombie-Britannique, cela se traduit par des pipelines conçus pour permettre l'exportation de carburant vers des marchés étrangers, qui profitent par conséquent des coûts et risques environnementaux assumés au Canada.

Le comité a pris note d'opinions sur l'obligation de consultation des peuples autochtones et sur la notion de consentement libre, préalable et éclairé. Cette obligation de consultation peut être inadéquatement déléguée aux promoteurs de projet, plutôt qu'accomplie par la Couronne. Ce point soulève la question du poids réel attribué au savoir traditionnel et à la vision du monde des Autochtones dans les procédures de l'ONE. On a ainsi exprimé le souhait de disposer de lignes directrices claires sur la mise en pratique de ces concepts et objectifs sur le terrain.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Le comité a entendu beaucoup d'interventions sur la mobilisation autochtone, la plupart portant surtout sur la gouvernance de l'ONE, son mandat et le processus décisionnel, qui sont rapportées dans les sections correspondantes de ce résumé. Ces interventions soulignent un thème général qu'ont exprimé les participants : la mobilisation autochtone n'est pas un simple processus ou une simple formule, mais un concept plus vaste à intégrer à toutes les activités de l'ONE.

Il a été signifié au comité que l'obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones appartenait à la Couronne et uniquement à la Couronne. Certains aspects procéduraux peuvent être délégués à d'autres parties, mais la responsabilité générale de cette fonction essentielle ne peut être confiée aux promoteurs ni à l'ONE, qui est un organe de réglementation et non un représentant direct de la Couronne. Les participants ont signalé qu'actuellement les promoteurs des projets jouaient, de fait, le rôle d'organisme consultatif et que, par conséquent, les opinions des peuples autochtones étaient filtrées par l'industrie; qui n'a pas intérêt à communiquer à l'ONE toute l'étendue des préoccupations des peuples autochtones.

Les participants ont ensuite discuté du concept de « consultation », mal compris et trop limité. Trop souvent, ce processus peut être interprété comme l'exigence de cocher une case indiquant que l'on a discuté avec les communautés autochtones et non qu'elles ont été entendues, encore moins intégrées aux processus réels et aux résultats du processus décisionnel. La consultation, telle qu'elle est couramment pratiquée, diffère grandement de la norme plus impérieuse de consentement libre, préalable et éclairé qui figure dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le modèle actuel, conflictuel, mène à des litiges qui ne servent personne et entraînent d'importants coûts pour toutes les parties.

Les participants ont suggéré d'élaborer des lignes directrices claires sur la consultation et l'accommodement et que ce rôle soit intégré plus officiellement dans la loi. De cette manière, toutes les parties comprendraient mieux les rôles et résultats attendus. Il a également été suggéré de mettre sur pied un organisme indépendant, n'appartenant pas à l'ONE, investi du rôle de consultation de la Couronne.

Le comité a également relevé que les communautés autochtones s'attendaient à participer tout au long du cycle de mise en œuvre d'un projet et non pas uniquement au seul stade de prise de décision. Cela comprend un rôle au tout début des projets. Il a été suggéré qu'une participation précoce des communautés autochtones pourrait aplanir de nombreux obstacles qui, sans cela, font avorter ou compliquent le processus d'approbation du projet.

Les participants ont discuté des échéanciers des examens de projets et trouvent le système actuel rigide et non adapté aux besoins sur le terrain. Pour des projets complexes, le délai de 15 mois n'est pas réaliste, particulièrement du fait des imposants volumes d'informations associés, dont la lecture peut prendre des mois, sans parler du temps nécessaire à la préparation de réponses adéquates. Également sur le sujet des délais, les participants ont cité des exemples d'audiences planifiées pendant les périodes traditionnelles de chasse et de pêche, lorsque les peuples autochtones ne peuvent pas participer. Il a été suggéré que l'ONE travaille avec les communautés pour planifier les audiences en dehors de ces périodes.

Il a été également mentionné au comité que les audiences de l'ONE devraient être conçues de manière à favoriser la communication du savoir traditionnel et la participation des sages, dont les connaissances et l'expérience sont essentielles pour garantir les bons résultats des projets. Les participants ont indiqué que soumettre les sages à un contre-interrogatoire accusatoire (contradictoire), en insistant sur le fait que tout le savoir traditionnel doit être validé par les concepts scientifiques occidentaux ainsi que codifié ou écrit, est un obstacle majeur à l'inclusion et est symptomatique d'une incompréhension du rôle et de la nature du savoir traditionnel. Les participants ont expliqué que des coutumes relatives au partage du savoir traditionnel et aux personnes habilitées à le faire existent dans leurs communautés et ils aimeraient qu'on leur garantisse que le caractère confidentiel et exclusif de ce savoir dont ils font part sera respecté s'ils le demandent.

Le comité a pris note que les peuples autochtones ne souhaitent pas être considérés comme une source d'où extraire juste assez de savoir traditionnel pour assurer l'approbation d'un projet.

Les participants ont fait remarquer un besoin de souplesse quant à l'approche employée avec les nations autochtones, dont les histoires, langues, modèles de gouvernance et processus décisionnels varient considérablement dans l'ensemble du Canada. Il a été signifié au comité qu'une approche unique n'inclurait pas adéquatement toutes les nations.

Le comité a en outre entendu qu'un financement adéquat est essentiel pour assurer une participation réelle et utile aux processus. Sans ces aides financières, bon nombre de collectivités seraient totalement incapables de prendre part aux processus. Dans certains cas, en particulier celui des grands projets complexes s'étendant sur de vastes régions, 40 000 dollars ne suffisent absolument pas pour couvrir l'éventail de services juridiques et d'expertises scientifiques requis.

Séance publique – 8 février 2017

Plusieurs préoccupations entourant la participation du public ont été soulevées, plus particulièrement dans le contexte des récentes audiences de l'ONE en Colombie-Britannique.

Le comité a noté que la définition de droit à comparaître (limité aux personnes directement touchées par un projet) exclut de toute participation importante au processus décisionnel de l'ONE d'importantes catégories de gens. Les participants ont fait état d'audiences de l'ONE soi-disant publiques, mais où l'accès à la salle d'audience (qui était essentiellement vide) a été interdit à toute personne n'ayant pas de droit officiel à comparaître. Cela met en relief une contradiction entre le devoir de mobilisation de l'ONE et ses pratiques; des participants ont signalé au comité que ces expériences ont érodé leur confiance envers l'ONE, au point que certains se retirent de processus qu'ils ne jugent ni équitables ni ouverts. Certains participants pensent qu'on leur a refusé le statut d'intervenant en se fondant principalement sur leurs déclarations publiques contre un projet particulier et non sur les critères de droit à comparaître.

De plus, les participants ont exprimé l'opinion que la définition « directement touché » (qui définit les personnes bénéficiant du droit à comparaître) est trop restrictive et exclut les personnes vivant très près, mais pas directement sur l'infrastructure du pipeline. Il a été suggéré que si l'ONE était un organisme moins protocolaire et non quasi judiciaire, il disposerait de plus de latitude pour inclure un vaste éventail de participants.

Des participants ont mentionné au comité que, selon leur expérience personnelle des audiences de l'ONE, ils n'avaient pas l'impression que les membres de l'Office étaient mobilisés ni intéressés par ce que le public avait à dire.

Le programme d'aide financière aux participants de l'ONE a en outre été signalé comme un problème important : de nombreuses collectivités reçoivent des sommes leur permettant d'engager soit un conseiller juridique soit des experts, mais pas les deux. De plus, tous les types d'expertise ne sont pas nécessairement admissibles au financement; ce qui peut limiter la participation. Ces contraintes peuvent sérieusement entraver la capacité de groupes ou de collectivités à jouer un rôle significatif dans les processus de l'ONE. Les participants ont déclaré qu'ils aimeraient pouvoir utiliser le financement comme ils l'entendent, sachant qu'ils sont responsables de la manière dont l'argent est dépensé. Une question a également été soulevée quant à la transparence du financement public; il a été suggéré que le financement devrait être distribué équitablement entre les groupes participants et que cela se sache.

De manière plus générale, on a émis des réserves sur la nature accusatoire (contradictoire) des procédures de l'ONE, qui oblige au conflit et peut forcer les parties à se camper sur leurs positions opposées, plutôt que d'aider à trouver des points de compromis et de collaboration. On a encouragé le comité à examiner d'autres modèles, axés davantage sur le consensus et le compromis que sur la réfutation d'éléments de preuve. Ces problèmes ne concernent pas seulement la façon dont le public participe aux processus de l'ONE, mais influent directement sur les modèles décisionnels et les processus de l'ONE.

De manière générale, il a été observé que l'ONE a été établi en 1959, à une époque où la participation du public comme nous l'entendons aujourd'hui n'existait simplement pas. Les collectivités ne participaient pas alors à la prise de décisions et les peuples autochtones (que l'on appelait alors « Indiens ») n'étaient même pas autorisés à voter, encore moins à exercer un pouvoir politique. Il est par conséquent compréhensible que le modèle actuel soit dépassé et nécessite un remaniement important.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le comité s'est engagé à répondre aux questions suivantes soulevées pendant la séance de dialogue :

- 1) Des informations accessibles au public existent-elles sur le nombre d'ordonnances d'accès aux terres et sur le montant des indemnités versées aux propriétaires fonciers? Combien de propriétaires fonciers ont dû être indemnisés?
- 2) Quelle est la fréquence des exercices d'intervention d'urgence multiministériels et multiorganismes?

Le comité posera ces questions à l'ONE et publiera les réponses sur son site Web.

Winnipeg (Manitoba)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie Consultation publique Winnipeg (Manitoba), les 15 et 16 février 2017

Le comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Winnipeg, au Manitoba, les 15 et 16 février 2017, pour entendre des présentations du public et de peuples autochtones et tenir une séance de dialogue ouvert avec le public.

Le résumé qui suit présente les commentaires et les contributions reçus tout au long de ces séances de mobilisation en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du comité d'experts.

Ce résumé s'articule autour des thèmes de l'examen du comité; toutes les parties pouvaient commenter tout sujet relié à la modernisation de l'ONE. Les thèmes sont les suivants :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance en continu
5. Mobilisation des peuples autochtones
6. Participation du public

Le comité tient à remercier tous les participants qui ont partagé leur expertise et leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 15 février 2017

Le choix de Calgary comme siège de l'ONE et l'obligation pour ses membres d'y résider ont été débattus. Certains estiment que ces facteurs contribuent à donner l'impression que l'ONE collabore trop étroitement avec l'industrie et que le choix de Calgary donne, à tout le moins, la perception d'un organisme de réglementation intégré dans les pratiques et la culture de l'industrie énergétique. Les participants ont exprimé leur opposition à l'obligation pour les membres de l'Office de résider à Calgary et laissé entendre que cette exigence empêche l'Office de recruter les personnes les plus qualifiées.

Ils ont fait savoir au comité qu'il est essentiel, pour la composition de l'Office, que les nominations soient fondées sur le mérite et reflètent la diversité canadienne. Certains participants ont laissé entendre que la forte proportion de représentants de l'industrie au sein de l'Office donne à tout le moins l'impression d'un organisme de réglementation que l'industrie s'est approprié. Il a été suggéré de reconstituer l'Office de façon à avoir des membres de divers horizons, régions et domaines de compétence. Le « mérite » dans ce contexte peut signifier plus qu'une formation en génie, et englobe la climatologie, les traditions juridiques autochtones, le savoir traditionnel, la mobilisation du public et de nombreux autres domaines. Les participants ont fait remarquer que personne n'est exempt de préjugés ou de pensées paradigmatiques;

seules la diversité et la communication ouverte peuvent permettre de surmonter de tels préjugés. Il a été suggéré que les groupes puissent choisir leurs propres représentants à l'Office ou qu'une forme de nomination démocratique soit utilisée.

De plus, beaucoup de parties ont fait allusion à la question de la représentation autochtone. Il a été suggéré que l'Office soit mandaté pour inclure des représentants autochtones et qu'une formation soit donnée à ses membres pour les aider à comprendre leurs obligations en ce qui concerne les droits inhérents et issus de traités, ainsi que les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

On a aussi indiqué au comité que la Commission de réforme du droit du Manitoba et les offices des terres et des eaux des Territoires du Nord-Ouest feraient de bons modèles de gouvernance.

Les participants ont avancé que les rôles de président et de premier dirigeant de l'ONE ne devraient pas incomber à la même personne, car ils sont généralement distincts dans les autres organisations.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Des inquiétudes ont été exprimées quant à la capacité de l'ONE d'agir indépendamment et dans l'intérêt des peuples autochtones. Les participants ont laissé entendre que la composition actuelle de l'ONE crée un parti pris inhérent en faveur des intérêts et des perspectives de l'industrie énergétique, car ses membres semblent provenir exclusivement de ce milieu. Ils ont indiqué que cela crée, à tout le moins, une apparence de conflit d'intérêts, et que cela porte à se demander si l'ONE peut tenir adéquatement compte d'un ensemble de points de vue holistiques sur les enjeux énergétiques. Il a été suggéré que l'ONE soit tenu d'avoir une représentation autochtone.

Des participants ont indiqué que la représentation autochtone au sein de l'ONE ne vise pas à préserver les apparences ni à obéir à des motifs politiques. Plusieurs intervenants, y compris des aînés, ont insisté sur la différence importante entre les points de vue occidentaux traditionnels et ceux des peuples autochtones. Il n'y a pas un point de vue autochtone unique, mais les intervenants ont souligné les thèmes communs à de nombreuses cultures autochtones. Il en ressort que les approches occidentales traditionnelles considèrent le monde naturel comme une ressource naturelle qui doit être contrôlée et exploitée par l'homme. Ce point de vue présente la nature comme quelque chose de différent et extérieur à l'expérience humaine essentielle. Les intervenants présents à Winnipeg ont opposé à ce point de vue la pensée autochtone, qui considère simplement que l'humanité fait partie d'un univers d'êtres vivants, chacun ayant ses propres raisons d'être, objectifs et valeur. Selon ce point de vue, la mission de l'humanité ne consiste pas à dominer la nature, mais à avoir une réciprocité, un équilibre et une harmonie dans un monde où toute vie est reliée.

Ce point de vue mène à une approche fondamentalement différente de l'exploitation des ressources, de la remédiation et de notre façon d'interagir avec le monde qui nous entoure. C'est la raison pour laquelle de nombreux conférenciers ont souligné la nécessité d'une représentation autochtone au sein de l'ONE : cette autre perspective du monde est utile et influence directement les décisions auxquelles l'Office est confronté.

Toujours à ce propos, les intervenants ont soulevé la question de la langue, en faisant remarquer que de nombreux aspects de la vision du monde autochtone sont inextricablement liés aux langues dont ils émanent. Cela a des répercussions sur la gouvernance de l'ONE et oblige à trouver des façons d'inclure les langues autochtones.

On a indiqué au comité que la notion de mérite est importante, mais que sa définition doit être élargie de façon à inclure un large éventail de connaissances et d'expertises, du savoir traditionnel à la climatologie, en passant par la connaissance de la DNUDPA et la mobilisation. Ces aspects et bien d'autres sont des disciplines importantes qui sont directement liées au travail de l'ONE; le génie est important, mais ce n'est pas la seule expertise pertinente.

Le comité a aussi entendu des représentants de la Nation métisse, qui ont insisté sur l'importance de reconnaître la diversité des communautés autochtones du Canada. Les participants ont indiqué que la représentation autochtone s'entend parfois principalement d'une représentation des Premières Nations. Or, cela exclut de nombreux autres peuples.

Enfin, les participants ont discuté du défi que pose la représentation dans un organisme qui a un nombre limité de membres et des comités d'examen des projets qui n'ont généralement que trois membres. Il est simplement impossible du point de vue logistique que chaque nation, peuple ou domaine d'expertise ait une représentation au sein de l'Office. C'est la raison pour laquelle il a été suggéré que le personnel de l'ONE ait aussi une diversité d'expertises et de bagages, et que d'autres stratégies soient examinées (par exemple, des comités consultatifs composés de porte-parole des groupes concernés) afin d'assurer une représentation adéquate.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 15 février 2017

Le comité a beaucoup entendu parler du besoin d'avoir une politique énergétique globale pour guider la prise de décisions de l'ONE. Les participants ont laissé entendre que l'ONE d'aujourd'hui se trouve dans une situation difficile, car on s'attend à ce qu'il prenne des décisions sur l'énergie en l'absence d'une politique énergétique clairement énoncée. Le Canada est signataire de l'Accord de Paris; le gouvernement a pris des engagements généraux, mais il doit fournir une orientation plus claire à l'ONE afin que cet organisme de réglementation puisse refléter ces engagements dans ses évaluations de projets. Certains scénarios portent à croire, par exemple, que le Canada doit, pour atteindre ses objectifs de réductions des émissions, éliminer pour ainsi dire tous les combustibles fossiles d'ici 2065, voire 2050. Selon certaines projections de la demande, le Canada ne devrait pas avoir à poursuivre l'exploration ou l'exploitation des combustibles fossiles, car les ressources existantes seraient suffisantes. Les participants ont indiqué que ces hypothèses de planification sont importantes pour guider les interventions de l'ONE et qu'il n'y a pas de consensus sur la façon d'aligner la politique sur les objectifs climatiques à plus long terme.

En outre, les participants ont suggéré que le Canada crée un budget carbone pour évaluer ses progrès et les émissions permises à l'intérieur de ces limites. Un tel budget définirait la quantité de carbone permise dans une région ou une province et aiderait les organismes de réglementation comme l'ONE (et d'autres) à prendre des décisions. De même, l'idée des évaluations environnementales stratégiques a été soulevée comme autre moyen de combler le fossé entre les politiques sur l'énergie et celles sur l'environnement. Les évaluations environnementales stratégiques porteraient un regard holistique sur un écosystème ou une région, et fourniraient d'autres renseignements sur la capacité de cette région à supporter d'autres aménagements et à quelles conditions. L'ONE n'aurait pas nécessairement à créer ou appliquer ces cadres de travail habilitants. Ce serait plutôt un moyen pour l'ONE et le gouvernement de prendre des décisions en connaissance de cause à propos des approbations de projets.

En ce qui concerne les évaluations environnementales, on a indiqué que l'ONE ne devrait pas intervenir dans ce travail, qui devrait plutôt revenir à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, et ce, pour deux raisons : premièrement, l'Agence est un centre d'expertise fédéral pour ce genre de travail; deuxièmement, ce rôle met l'ONE en situation de conflit comme organisme d'attribution de permis et surveillant de l'environnement.

À ce propos, le comité a été invité à collaborer étroitement avec le comité d'experts sur l'examen fédéral des évaluations environnementales, car les mandats des deux comités se complètent à bien des égards.

Il a été suggéré que le gouvernement crée une tribune publique nationale sur la politique énergétique. Une telle tribune permettrait un apport public au niveau stratégique à propos de la politique énergétique, et elle aiderait à obtenir un consensus sur les buts énergétiques et une coordination avec les objectifs environnementaux. L'ONE pourrait ainsi se concentrer sur les enjeux réglementaires et non sur le vaste univers des politiques.

Les participants ont suggéré que l'information sur l'énergie soit améliorée, et que les projections reflètent un éventail plus large de résultats planifiés ou possibles (spécifiquement un avenir reflétant les efforts et les buts liés à la décarbonisation). Cela inclut un rôle accru dans l'éducation publique sur l'industrie énergétique et sur l'ONE et ses processus. En outre, il a été suggéré qu'un organisme indépendant, et non l'ONE, soit chargé de fournir de l'information sur l'énergie, car ce mandat crée un conflit ou une tension avec le rôle de réglementation de l'Office.

Le comité a entendu une discussion sur la définition de l'intérêt public. Selon les participants, la norme actuelle est bien trop vague et laisse à désirer en ce qui concerne la protection environnementale et les changements climatiques. Certains ont suggéré de codifier une définition plus claire dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, tandis que d'autres ont indiqué que des processus comme des évaluations environnementales stratégiques définiraient mieux l'intérêt public.

Il a été suggéré de modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin de reconnaître officiellement les buts climatiques et les accords internationaux en tant que composante de la définition de l'intérêt public. Cela pourrait aussi inclure n'importe quelle politique provinciale, comme les plafonds d'émission. Il a aussi été suggéré de recentrer le mandat de l'ONE sur la gestion de la décarbonisation de l'industrie énergétique.

Le comité a entendu que l'ONE devrait reconnaître officiellement les principes de la DNUDPA dans son mandat et dans la loi habilitante.

On a aussi fait part d'une volonté d'élargir le rôle de l'ONE dans les lignes de transport. Comme on risque d'assister à l'avenir à une baisse de l'utilisation des combustibles fossiles et à une plus grande électrification, l'ONE pourrait jouer un rôle dans la coordination de l'approche de l'électricité des provinces et favoriser un transport plus efficace entre les provinces. Un participant a fait remarquer que le Manitoba, par exemple, avec ses ressources hydroélectriques, pourrait aider la Saskatchewan à s'affranchir plus vite de sa dépendance au charbon.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu des discussions sur la notion d'intérêt public qui sous-tend actuellement le processus décisionnel de l'ONE. Les intervenants ont soulevé deux points importants : premièrement, les droits des Autochtones sont protégés par la Constitution et ne peuvent donc pas être mis en balance avec des préoccupations sociales ou économiques; deuxièmement, l'ONE a besoin d'une définition plus claire de l'intérêt public, qui reconnaît explicitement la protection environnementale.

Des participants ont associé l'« intérêt public » à un exercice d'équilibriste en constant évolution où il faut jongler avec de nombreux facteurs sociaux, économiques, écologiques, etc., englobant de multiples régions. Certains peuvent considérer les enjeux autochtones comme une des nombreuses préoccupations à prendre en considération dans les décisions de l'ONE. On a toutefois indiqué que les intérêts des Autochtones sont des droits inscrits dans la Constitution et les traités, et que la violation des droits reconnus et protégés ne peut tout simplement pas être justifiée par la création d'emplois dans une autre région du pays. À cette fin, les participants ont suggéré que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soit modifiée afin de reconnaître officiellement les droits des Autochtones et les principes adoptés dans la DNUDPA, et que ces droits priment toute notion d'intérêt public.

On a aussi affirmé que la définition actuelle de l'intérêt public, qui guide les décisions de l'ONE, est vague et ouverte à interprétation (interprétation que beaucoup jugent intrinsèquement favorable à l'industrie) et devrait être formulée plus clairement. Les participants ont notamment suggéré que la notion de protection environnementale figure dans toute définition de l'intérêt public. Les intérêts sociaux et économiques sont naturellement représentés par les circonscriptions touchées, mais « dame nature » n'a pas toujours voix au chapitre et devrait donc être reconnue.

Les participants ont aussi parlé des effets cumulatifs des projets sur l'environnement et fait valoir qu'en examinant chaque projet indépendamment des autres on occulte l'impact global de l'activité réglementée de l'ONE.

Il y a eu aussi une discussion sur le processus d'évaluation environnementale, et on a suggéré que l'ONE ne soit pas chargé de mener ces évaluations. Les participants souhaiteraient plutôt que cette responsabilité revienne à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. L'Agence est le centre d'expertise pour l'évaluation environnementale au sein du gouvernement fédéral, et les participants ont fait valoir que les évaluations environnementales menées par l'ONE peuvent favoriser les promoteurs de projets, d'autant plus que l'ONE se fie aux renseignements et analyses que ces derniers lui fournissent.

Dans l'ensemble, le comité a été invité à coordonner ses travaux et recommandations avec ceux des examens menés en parallèle sur les processus d'évaluation environnementale, la *Loi sur la protection de la navigation* et la *Loi sur les pêches*. Ces lois et processus sont tous reliés, et les participants ont exhorté le comité à adopter une perspective holistique des enjeux.

On a aussi suggéré que l'ONE ne soit pas chargé de mener les consultations auprès des peuples autochtones (il s'agit d'un devoir qui incombe exclusivement à la Couronne), mais se borne à certifier que les peuples autochtones ont été consultés adéquatement pendant l'examen d'un projet.

On a indiqué au comité que le mandat de l'ONE devrait être élargi et renforcé pour permettre d'avoir un réseau électrique pancanadien plus efficace. Étant donné l'électrification croissante et compte tenu des divers obstacles pour acheminer l'électricité par-delà les frontières provinciales, cela était perçu comme un domaine porteur à l'avenir.

Séance publique – 15 février 2017

Le comité a entendu que la transparence et les critères fondés sur des données probantes sont essentiels à un processus décisionnel fiable. Les participants ont exprimé leur frustration à l'endroit de l'actuel système où les décisions sont prises par le gouverneur en conseil à partir des recommandations de l'ONE, car le secret du Cabinet limite la diffusion d'information sur les motifs d'une décision et sur les facteurs qui ont influé sur le résultat. On a suggéré que l'ONE développe une matrice décisionnelle qui définit clairement les critères à prendre en considération dans l'approbation des projets.

Les avis étaient partagés quant à savoir qui devrait décider de l'approbation des projets, nonobstant les questions de transparence. Selon certains participants, seul un organe indépendant ayant les pleins pouvoirs décisionnels peut jouer un rôle impartial basé sur les preuves. D'autres estiment que le rôle du Cabinet dans la prise de décisions est important, car il ajoute un élément de responsabilité politique qui n'est pas négligeable.

On a souligné, en outre, que le modèle décisionnel devrait inclure le consentement des peuples autochtones, qui ont un rôle important, quoique pas encore clairement défini, à jouer dans la prise de décisions, pour ce qui est d'un consentement libre, préalable et éclairé.

En ce qui concerne les questions de mandat ci-dessus, les participants ont suggéré que la prise de décisions de l'ONE se fasse dans le contexte plus vaste d'une politique énergétique globale, des budgets de carbone et d'une évaluation environnementale stratégique. Les participants ont fait remarquer qu'il est difficile pour l'ONE de faire son travail de réglementation s'il ne peut pas fonder ses décisions sur des directives de haut niveau concernant la politique climatique et sur une compréhension des milieux qui subiront les impacts des projets. On a en outre souligné que l'évaluation environnementale stratégique est particulièrement importante, parce qu'elle fournit une grille de lecture pour évaluer les effets cumulatifs de nombreux projets. Le comité a entendu que l'insistance actuelle sur l'évaluation des projets individuels est problématique. Au niveau individuel, aucun projet ne peut être tenu responsable des coûts environnementaux et économiques globaux, qui sont la somme de nombreux projets.

Un participant a avancé que la principale caractéristique d'un bon processus décisionnel est la mesure dans laquelle les promoteurs sont disposés à repenser les projets en fonction des commentaires reçus et à accepter un refus de la part des autres intervenants. C'est emblématique d'une relation décisionnelle plutôt que d'un processus spécifique.

Des participants ont également attiré l'attention sur les échéances du processus obligatoire. À leur avis, l'échéance actuelle de 15 mois est nettement trop courte pour les projets d'envergure, car la simple lecture de la proposition d'un demandeur peut prendre plus de temps, sans compter la préparation d'une position basée sur des éléments de preuve.

Le comité s'est fait dire que le processus actuel fonctionne comme si l'information fournie par les promoteurs est acceptée d'emblée et qu'il incombe aux autres intervenants à une audience de réfuter les arguments scientifiques avancés par les promoteurs. En revanche, il semble qu'on prête moins foi aux études indépendantes proposées par les intervenants.

Des participants déplorent que l'ONE exerce un pouvoir discrétionnaire excessif, non seulement à l'étape de la décision finale, mais tout au long de l'examen d'un projet. L'ONE a le pouvoir de décider qui peut

participer ou non et comment, quelle sera la portée d'un projet, si les processus seront oraux ou écrits, et s'il va permettre ou non un contre-interrogatoire. Toutes ces décisions ont une incidence sur le résultat éventuel de l'examen d'un projet.

On souhaite mieux arrimer les décisions de l'ONE aux politiques et processus décisionnels des provinces. Il y a une grande complémentarité entre les rôles fédéraux et provinciaux en matière d'oléoducs et de lignes de transport.

Des participants ont déploré que des demandes ne soient pas complètes au moment de la prise de décisions. Il y manquait par exemple des plans de préparation aux urgences ou de surveillance, qui donnent une idée du risque que pose un projet.

On a suggéré que l'ONE conçoive une hiérarchie d'outils et de portes de décisions, à commencer par des études sur l'affectation des terres, et qu'il fasse une évaluation environnementale puis des études d'impact social et enfin un examen du projet comme tel.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu énormément de commentaires à propos des difficultés liées à la consultation et à la prise de décisions, non seulement dans le contexte des projets de l'ONE, mais aussi dans le cadre des relations entre les peuples autochtones et le Canada qui remontent aux premiers traités. Il est essentiel de souligner que l'ONE n'évolue pas dans un vide structurel ou historique, et qu'il faut reconnaître et comprendre le passé et les relations antérieures pour pouvoir progresser. Des intervenants ont dit qu'ils comptent bien avoir leur mot à dire dans les décisions qui touchent leurs communautés et pratiques : ils ne veulent pas seulement être « consultés » afin que des cases puissent être cochées dans les demandes de projet.

Certains ont dit que l'ONE n'a aucune légitimité pour prendre des décisions qui touchent les terres cédées en vertu de traités et les droits et titres autochtones. Selon les participants, il s'agit de systèmes et de processus imposés aux peuples autochtones sans leur participation ni leur consentement, ce qui est l'antithèse de la façon dont les choses peuvent fonctionner dans des relations guidées par des rapports de nation à nation.

Les participants ont laissé entendre que les processus décisionnels et les ordres juridiques autochtones sont basés sur la loi naturelle et sont fondamentalement différents de ceux du Canada. Les intervenants ont exprimé leur frustration concernant les mesures conçues pour intégrer les pratiques autochtones dans les modèles canadiens au lieu de les traiter comme des modèles décisionnels tout aussi valables.

Par exemple, un intervenant a décrit le processus du rassemblement tenu pour discuter et prendre des décisions au Turtle Lodge. Ce rassemblement, qui comporte un cérémonial et des protocoles importants ainsi que des objets sacrés, permet à tous de s'exprimer et de profiter des connaissances que les aînés transmettent dans leur langue, et il vise à dégager un consensus. On a insisté sur le fait que les cérémonies et le contenu de ces processus sont liés d'une façon inextricable. Il n'en existe pas de version abrégée sans cérémonies ni protocoles. Il a aussi été suggéré que l'ONE participe à ce genre de processus décisionnels, dans des lieux sacrés, avec les peuples autochtones.

Un participant a indiqué que l'ONE devrait soumettre ses recommandations simultanément au gouverneur en conseil et aux nations autochtones.

Le comité a entendu des intervenants exprimer leurs craintes qu'il n'y ait pas de lignes directrices claires à propos du rôle des Autochtones dans la prise de décisions. Les participants ont souligné qu'ils s'attendent à ce que le principe du consentement libre, préalable et éclairé (tel qu'il est consacré dans la DNUDPA) soit le principe directeur en jeu, et que cela ne devrait pas être masqué par des processus vagues qui sont conçus pour informer les peuples autochtones de décisions déjà prises qui vont les toucher.

Les participants ont aussi indiqué que les audiences de l'ONE devraient toujours permettre de contre-examiner les preuves des promoteurs.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – 15 février 2017

Il a été abondamment question des risques de déversements de pétrole et des doutes des participants quant au caractère adéquat des plans d'intervention d'urgence et des mesures de préparation. Les participants ont longuement parlé des conséquences potentiellement dangereuses des bris d'oléoducs, en insistant tout particulièrement sur les risques de contamination de l'eau potable. On déplore que les conditions imposées par l'ONE obligent uniquement les entreprises à mettre en place des plans d'intervention d'urgence et que l'ONE n'exerce guère de supervision qualitative sur ces plans. En outre, il a été suggéré que des plans de préparation aux urgences et d'évacuation en cas de défaillance catastrophique soient préparés dans le cadre des demandes de projets, et non après que les projets ont été approuvés, car la faisabilité de ces plans devrait avoir une certaine incidence sur les approbations des projets. Le groupe a discuté des implications pratiques et de longue portée de la planification des désastres à cette échelle, en indiquant que la contamination de l'eau pour une ville comme Winnipeg obligerait à importer d'urgence de l'eau pour des centaines de milliers de personnes et pendant des semaines, et c'est une chose à laquelle aucune partie n'est sérieusement préparée. En outre, le comité a entendu des préoccupations concernant divers produits chimiques comme le sulfure d'hydrogène, qui peuvent avoir des effets auxquels les entreprises et les gouvernements ne sont pas préparés.

Des intervenants ont exprimé le désir d'être davantage et mieux renseignés sur les activités de surveillance en continu et leurs résultats, ainsi que sur les résultats des vérifications de conformité. Il a aussi été suggéré que ces renseignements soient publics et accessibles.

Des participants ont dit craindre que l'infrastructure existante ne soit pas adéquate, par exemple canalisations à double paroi pour des ouvrages de franchissement de cours d'eau, ou que de nouvelles matières soient plus corrosives que celles pour lesquelles les infrastructures existantes ont été conçues à l'origine. Les participants ont indiqué que les nouveaux produits bitumineux peuvent être très différents des matières pour lesquelles les oléoducs étaient initialement destinés, ce qui oblige à vérifier si les permis et les approbations d'origine s'appliquent aux nouvelles activités.

Il se pourrait que la pratique de cautionnement actuelle adoptée par les promoteurs afin de garantir les ressources nécessaires pour nettoyer et réparer les dommages en cas de fuite soit insuffisante. D'abord parce que ces cautions ne sont pas indexées à l'inflation pour la durée de vie d'un projet qui s'étend sur plusieurs décennies, et ensuite parce que cette pratique offre peu de protection aux contribuables si l'entreprise cesse ses activités, auquel cas le public hérite des problèmes qui subsistent. Des participants craignent que la remédiation ne soit pas possible, non par manque de ressources, mais parce qu'il n'existe pas de techniques, par exemple pour récupérer le bitume dilué qui a coulé dans un plan d'eau.

Les inspections sur le terrain sont limitées en nombre et en portée (on se fie aux observations visuelles aériennes). Elles sont de l'ordre de 200 par année pour 73 000 km d'oléoducs sous réglementation fédérale. Il conviendrait d'examiner le rapport de 2015 de la Commission de l'environnement et du développement durable sur la surveillance des oléoducs sous réglementation fédérale afin d'avoir une vue d'ensemble de certains des enjeux et défis associés à la surveillance de la conformité.

En ce qui concerne l'acquisition des terrains, des intervenants ont indiqué au comité que les propriétaires fonciers devraient pouvoir refuser que leurs terres soient utilisées pour des oléoducs ou des lignes de transport. En outre, l'ONE pourrait faire davantage pour informer les propriétaires fonciers de leurs droits et recours, au lieu que cela soit fait surtout par les promoteurs des projets, qui se trouvent alors en situation de conflit d'intérêt.

La question de la protection des eaux transfrontalières a aussi été soulevée, car de nombreux bassins versants, lacs et réseaux fluviaux sont reliés aux États-Unis, et sont touchés par les politiques et les mesures en vigueur dans ce pays. Un membre de la Commission mixte internationale (CMI) pourrait siéger à l'ONE ou, à tout le moins, la coordination entre la CMI et l'ONE pourrait être renforcée.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu beaucoup de points de vue sur la conformité et la surveillance, mais il faut souligner que la protection de l'environnement (de l'eau en particulier) était un des thèmes prédominants de la journée. On a insisté sur le fait qu'une eau saine est le pivot de tous les écosystèmes sur terre, que sans elle pratiquement toute vie serait impossible. Les activités réglementées par l'ONE présentent des risques pour les rivières, les lacs, les bassins versants et les sources d'eau potable de millions de Canadiens, et on a exhorté le comité à tenir compte de la gravité de ces risques et de leurs conséquences dans ses délibérations.

Les intervenants ont souligné l'importance de surveiller en permanence tous les ouvrages réglementés par l'ONE. Ils ont déploré l'accent mis sur l'examen et l'approbation des nouveaux projets, tandis que les ouvrages existants, qui sont en place pour des décennies, ne sont pas autant surveillés.

La surveillance semble considérée comme secondaire dans l'approche actuelle des approbations de projets, où les promoteurs promettent d'établir des systèmes de surveillance et des plans d'intervention d'urgence dans le cadre de la mise en œuvre des projets. Selon les participants, cette pratique ne permet pas de comprendre ou de commenter tous les impacts d'un projet, et cela a une grande incidence, à commencer sur la pertinence d'approuver un projet.

Les participants ont aussi émis de sérieuses réserves quant à la faisabilité des plans de redressement et à la fiabilité de l'équipement de surveillance, qui n'a pas réussi à détecter des fuites découvertes uniquement grâce à des citoyens qui les ont remarquées. On a fait valoir que les peuples autochtones devraient intervenir davantage dans les processus de surveillance.

En ce qui concerne la conformité, certaines collectivités ont adopté leurs propres codes fonciers, qui régissent les impacts sur leurs terres, et ces codes devraient être intégrés dans la surveillance de la conformité.

Le comité a aussi appris que des entreprises utilisent d'une façon inappropriée « les mises à niveau et la maintenance » d'ouvrages existants, alors que ces travaux d'entretien peuvent en fait avoir des impacts aussi considérables que ceux de nouveaux projets. Par exemple, les fouilles réalisées pour inspecter

physiquement l'intégrité des oléoducs *in situ* peuvent être mineures; toutefois, l'effet cumulatif de centaines de ces fouilles ainsi que l'infrastructure nécessaire pour les soutenir ne sont pas négligeables.

Les participants ont fait remarquer que les communautés autochtones assument une grande part du risque des projets réglementés par l'ONE, car ceux-ci se répercutent sur les terres traditionnelles et les terres cédées en vertu de traités dans tout le pays. On a fait remarquer que les peuples autochtones devraient bénéficier des projets dans la même mesure qu'ils en assument les risques.

On a indiqué au comité que le savoir traditionnel n'est pas l'apanage des Premières Nations. Le savoir traditionnel des Métis constitue aussi un apport distinct et important pour la prise de décisions.

THÈME : Mobilisation des peuples autochtones

Séance publique – 15 février 2017

Les participants souhaitent vivement que des mesures concrètes soient prises pour établir des relations de nation à nation entre le Canada et les peuples autochtones, et ils ont rappelé que le premier ministre a clairement indiqué que la relation de nation à nation était ce qu'il y avait de plus important pour le Canada. Cela signifie qu'il faut s'affranchir des modèles de consultation restrictifs du passé. Des participants ont indiqué que les consultations menées à ce jour auprès des peuples autochtones étaient de pure forme, essentiellement conçues pour permettre d'obtenir un permis. Certains ont raconté avoir été consultés alors que les décisions avaient déjà été prises et que la communauté en question n'avait en réalité aucune chance d'influencer le résultat.

Ils ont indiqué au comité que les peuples autochtones assument souvent le risque associé aux projets (ceux-ci étant situés sur des territoires traditionnels), sans profiter des avantages, qui reviennent en grande partie aux centres urbains, voire aux marchés étrangers. En ce sens, on pourrait penser que la mobilisation des Autochtones vise entre autres à garantir que ceux qui assument un risque ont leur mot à dire dans les projets et en retirent une part des avantages.

Les participants ont aussi mentionné la diversité des communautés autochtones au Canada et les implications importantes de cette diversité pour la mobilisation des communautés. L'ONE doit savoir que différentes communautés ont des cérémonies, des traditions juridiques et des attentes différentes, et y être réceptif. Il n'y a pas un « point de vue » ou une pratique autochtone unique, et l'ONE ne peut pas baser ses relations sur un modèle universel.

Les participants ont également indiqué au comité que les modèles de gouvernance autochtone existants – dont certains sont le produit du colonialisme – ne peuvent pas représenter tous les peuples autochtones ni parler en leur nom.

D'une façon plus générale, ils ont dit au comité qu'il était urgent de commencer à s'occuper de l'héritage destructeur des relations passées du Canada avec les peuples autochtones. Les activités réglementées par l'ONE ne représentent qu'une petite fraction des nombreux enjeux à régler, mais le fait de réussir ici peut donner un exemple positif et créer un précédent pour s'attaquer au défi de la réconciliation avec les peuples autochtones.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu qu'un financement adéquat et des échéances réalistes sont essentiels à une mobilisation réelle et significative des peuples autochtones. Sur le plan du financement, les participants ont indiqué au comité que les montants disponibles sont souvent tellement bas que les communautés doivent choisir entre embaucher des experts ou des avocats et doivent réduire leur champ d'étude. Dans certains cas, les montants disponibles sont réduits s'il y a beaucoup de demandeurs, et comme les fonds sont attribués selon le principe du recouvrement des coûts, il arrive que des groupes qui disposent de peu de ressources soient exclus.

Les échéances peuvent poser un défi, car l'organisation des ressources nécessaires pour examiner les propositions de projets, vérifier les rapports et composer avec les structures de gouvernance communautaire peut prendre bien plus de temps que le délai officiellement accordé.

Plusieurs intervenants ont soulevé la question de l'envergure des projets et fait remarquer que l'ONE a pris des décisions pour limiter ou accroître la portée de ce qui est pris en considération dans les projets, sans apport apparent des parties visées. Cela inclut les effets en amont et en aval, de même que les lignes de transport nécessaires pour alimenter les infrastructures des pipelines.

Les participants ont indiqué au comité que les pratiques actuelles font obstacle à la participation réelle des peuples autochtones, que les audiences officielles ne sont pas conçues pour respecter ou accommoder les aînés et leur savoir. Les participants ont affirmé catégoriquement que le savoir traditionnel équivaut à la science occidentale et qu'il ne devrait pas avoir à être prouvé par des techniques occidentales pour être considéré comme valide. La mobilisation en ce sens peut inclure tout, depuis la cérémonie et le protocole jusqu'à la langue et à l'emplacement physique des audiences.

Les intervenants ont aussi suggéré que des moyens de communication plus efficaces soient employés pour mobiliser les peuples autochtones et leur expliquer les activités et les impacts dans des termes qu'ils connaissent. Cela peut inclure l'utilisation des langues locales et le recours à des aides visuelles plutôt qu'à des masses d'informations scientifiques conçues par et pour les experts en la matière. On a présenté au comité des cas d'utilisation réussie de fiches d'information dans des dialectes locaux et d'un langage clair pour non-initiés. Cela vaut notamment pour la mobilisation des jeunes autochtones, qui peuvent être moins au courant et moins conscients des enjeux. La mobilisation des jeunes est particulièrement importante, car elle représente un investissement dans la prochaine génération de leaders.

Des participants ont confié au comité être sérieusement préoccupés par la définition du droit de participation aux audiences de l'ONE, jugée trop restrictive parce que limitée aux personnes « directement touchées ». Ils ont souligné que l'utilisation des terres traditionnelles n'est pas limitée aux réserves ou aux zones d'habitation, et que les peuples autochtones ont un intérêt inhérent sur la superficie entière de l'ensemble des terres et territoires. Les peuples autochtones sont donc « touchés » par les activités menées n'importe où au Canada où ils peuvent exercer leurs droits. La définition actuelle du droit de participation est généralement trop restrictive et fondamentalement faussée par l'application de principes de propriété foncière et d'intérêt direct à des pratiques autochtones qui ne suivent pas ce genre de schémas.

Des participants ont soutenu que l'ONE doit en faire plus pour mobiliser activement les parties concernées, et ne pas compter sur les promoteurs pour le faire ni sur les peuples autochtones pour s'informer par eux-mêmes des projets. Ils ont évoqué l'exemple d'un projet récent qui a eu des répercussions sur un lieu rituel largement reconnu dans un parc provincial du Manitoba. L'endroit est utilisé par de nombreuses nations, et les participants ont posé la question suivante : « Pourquoi l'ONE ne peut-il pas intervenir activement pour informer ces nations? »

Séance publique – 15 février 2017

Les participants ont informé le comité qu'ils voient des lacunes importantes dans les pratiques actuelles de mobilisation du public de l'ONE et qu'ils aimeraient trouver de nouvelles façons de garantir que les membres du public peuvent se faire entendre et influencer la prise de décisions de l'ONE.

La question du droit de participation a été discutée à fond. Le fait que le droit de participation soit actuellement limité à ceux qui sont « directement touchés » par un projet ou qui ont « de l'information et une expertise pertinentes » est considéré par certains comme excessivement restrictif. Les participants ont parlé de leurs propres expériences pour tenter de prendre part aux processus de l'ONE, et ils ont constaté que leurs rôles étaient très limités s'ils n'arrivaient pas à obtenir un statut d'intervenant officiel. Les participants ont reconnu que ce n'est pas pratique pour des milliers de personnes de faire des présentations aux comités de l'ONE, mais que bien souvent, les parties intéressées veulent simplement un endroit où elles peuvent exprimer leurs préoccupations. Le comité a appris que les membres du public doivent actuellement remplir un formulaire de 10 pages pour avoir le droit d'intervenir ou de commenter.

En ce qui concerne les comparutions, on a laissé entendre que le chevauchement de représentation peut être problématique. Un participant a évoqué la fois où il s'est vu refuser le statut d'intervenant, en tant que résident de Winnipeg, parce que la Ville de Winnipeg était un intervenant et que ses citoyens étaient donc déjà représentés.

Les participants ont indiqué au comité que les aides financières sont essentielles à une participation significative du public, mais que dans bien des cas, les montants sont tellement bas que les groupes financés ne peuvent effectuer qu'une partie du travail qu'ils avaient prévu de faire.

L'échéancier peut aussi être problématique pour les groupes participants, car cela prend énormément de temps pour examiner les demandes, trouver des experts et passer en revue les résultats. Les parties qui commentent ont le sentiment de faire du rattrapage et de livrer une course contre la montre.

On a laissé entendre que les critères pour permettre des témoignages oraux ou écrits aux audiences sont arbitraires ou imprécis et que toutes les audiences devraient exiger des témoignages oraux et des contre-interrogatoires. On a dit aussi que le processus pour les questions et réponses écrites est lent et insuffisant et qu'il ne permet pas de faire un examen adéquat des propositions des promoteurs.

Il y a eu une discussion sur la façon de permettre une véritable participation d'un grand nombre de personnes. Beaucoup de participants souhaitent simplement ajouter un commentaire écrit au dossier d'un projet et il devrait y avoir des façons de le faire. Cela dit, certaines questions nécessitent une communication et une participation en personne. Généralement, le groupe a déterminé que du travail est nécessaire pour améliorer et accroître les occasions pour le public de participer. D'une façon plus générale, on a fait remarquer que la « participation » est un événement ponctuel, alors qu'une mobilisation de qualité reflète une relation positive et continue.

On a suggéré de s'inspirer du processus de mobilisation du public utilisé par la Commission de l'énergie de l'Ontario pour le projet Oléoduc Énergie Est.

Des intervenants ont indiqué que le site Web de l'ONE est une source de frustration. L'information sur les projets des promoteurs n'est pas indexée ni consultable, et la taille des fichiers pouvant être téléversés est limitée, de sorte qu'il est difficile de transmettre de l'information. Les participants ont signalé en outre avoir de la difficulté à naviguer dans le processus de demande de financement et de statut d'intervenant, et ont déploré le manque de ressources et d'aide.

Région de la capitale nationale : Ottawa (Ontario) et Gatineau (Québec)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Consultation publique

Ottawa, Ontario – Les 22 et 23 février 2017

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Ottawa les 22 et 23 février 2017 pour tenir des rencontres en personne comportant des présentations de membres du public et de peuples autochtones, une séance de consultation auprès du public et une séance de consultation ouverte auprès des Autochtones.

Le résumé qui suit présente les commentaires et la rétroaction obtenus tout au long de ces rencontres en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du comité d'experts.

Il est organisé en fonction des thèmes de l'examen du Comité. Toutes les parties avaient été invitées à formuler leurs commentaires sur toute question pertinente à la modernisation de l'ONE. Voici ces thèmes :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Engagement auprès des peuples autochtones
6. Participation du public

Le Comité tient à remercier tous les participants qui ont partagé leur expertise et leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – Le 22 février 2017

Les participants ont soulevé des questions relativement à l'indépendance de l'ONE. Ils ont exprimé d'importantes préoccupations concernant les conflits d'intérêts réels ou perçus en raison de la proximité des membres du conseil de l'ONE avec l'industrie du pétrole et du gaz. Ils ont par contre proposé de nombreuses solutions possibles. Entre autres, on revenait souvent sur la nécessité de s'assurer que les membres de l'Office peuvent vivre ailleurs qu'à Calgary, comme le stipule aujourd'hui la *Loi sur l'Office national de l'énergie (Loi sur l'ONE)* et d'envisager de déménager l'ONE de Calgary à Ottawa. On a soutenu que le fait que l'ONE soit situé au cœur de l'industrie énergétique véhiculait l'idée d'un parti pris inhérent, bien qu'on reconnaisse que Calgary est la terre d'accueil de bon nombre d'intervenants ayant une expertise pertinente à l'Office. Une autre solution offerte au Comité était d'instaurer une période d'attente minimale entre l'occupation d'un emploi au sein de l'ONE et l'occupation d'un emploi dans le secteur privé ou au sein d'organisations de défense des intérêts.

Le Comité a par ailleurs appris qu'il fallait établir des critères clairs pour la sélection des membres du conseil afin d'assurer la diversité des perspectives et de l'expérience. Les participants ont suggéré que les exigences de nomination devraient inclure une représentation régionale et autochtone ainsi qu'une variété

d'expertises disciplinaires, notamment l'expérience vécue par des Canadiens et Canadiennes non experts. Les participants ont aussi appuyé l'idée de séparer les rôles de président et de premier dirigeant de l'ONE afin de refléter leurs orientations respectives vis-à-vis des politiques d'une part, et des activités d'autre part.

Ils se sont par ailleurs dits préoccupés du fait que l'ONE reçoit des fonds de l'industrie qu'il a été mandaté pour régler, une situation qui, croit-on, pose un risque élevé de processus décisionnel biaisé. On se demandait également quel est l'organisme gouvernemental chargé de superviser le travail de l'ONE. Le Comité s'est laissé dire qu'un processus rigoureux et transparent pouvait aboutir à la satisfaction de toutes les parties, et ce, malgré le résultat final.

Séance de consultation auprès des Autochtones – Le 23 février 2017

Les participants ont soulevé la question du nombre de membres siégeant à l'ONE; ils se demandaient s'il était suffisant étant donné l'importance et le volume de travail de l'Office. Un participant est parti du principe qu'un organisme devrait être chargé de superviser l'ONE et qu'il devrait représenter plus de peuples autochtones que ce que la taille actuelle de l'ONE ne le permet.

Les participants ont également discuté de l'importance de l'impartialité de l'ONE, exprimant une perception selon laquelle les décisions de l'Office favorisaient toujours l'industrie du pétrole et du gaz.

Les participants ont discuté des facteurs qui constitueraient une représentation adéquate des peuples autochtones. L'une des idées soulevées était d'inclure un représentant de chacun des groupes suivants : Métis, Inuits, Indiens inscrits, Indiens non inscrits. Une autre idée était d'avoir une représentation des groupes autochtones de chaque province et de chaque territoire. Dans l'ensemble, on suggérait que tous les membres du conseil de l'ONE devraient avoir une sensibilisation et une connaissance générales des questions autochtones, acquises soit par une expérience de vie soit par une formation.

De plus, un participant a précisé que, si les intérêts des Autochtones et les sources des connaissances et d'éléments probants devaient être mis sur un même pied d'égalité que ceux des autres parties, conformément au mandat, le nombre de représentants autochtones au sein du conseil deviendrait moins important en soi. De même, si l'ONE devait opérationnaliser la disposition de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) visant à conférer le droit au consentement libre, préalable et éclairé aux peuples autochtones, on se soucierait moins d'avoir assez de membres autochtones au sein du conseil.

Finalement, les participants ont suggéré que le comité d'experts examine la question de savoir si les décideurs d'un projet devraient représenter les collectivités les plus susceptibles d'être touchées.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – Le 22 février 2017

Les participants ont fait remarquer que l'ONE fonctionnait désormais dans le contexte de l'Accord de Paris sur le climat – qui sera bientôt inscrit dans la législation canadienne et que la *Loi sur l'ONE* – et que le mandat devrait refléter les priorités et les engagements gouvernementaux en ce qui a trait, notamment, aux changements climatiques et à la réconciliation avec les peuples autochtones. Aussi est-il important

d'élargir et de rectifier le mandat de l'ONE afin qu'il soit conforme aux engagements et objectifs politiques plus vastes du gouvernement.

Le Comité a appris que les participants demandaient l'élaboration d'une stratégie fédérale à long terme en matière d'énergie de laquelle seraient issues les priorités décisionnelles de l'ONE. Une telle stratégie devrait être complète et comprendre les politiques ayant trait à tous les domaines pertinents, dont les considérations relatives à l'environnement, à l'économie et aux transports. Elle devrait aussi être liée à un budget national du carbone qui établirait des limites d'émissions précises qui, à leur tour, éclaireraient le contexte des examens de projets effectués par l'ONE.

L'absence d'une telle stratégie générale est une des nombreuses lacunes en matière de politique gouvernementale qui ont été définies comme étant un obstacle empêchant l'ONE de prendre des décisions selon une orientation politique claire et qui reflètent plus adéquatement les valeurs sociales et les intérêts nationaux en pleine évolution. Les participants ont invité le Comité à réfléchir à ces changements de cap dans le contexte de ses recommandations au sujet de la modernisation de l'ONE.

En ce qui a trait aux politiques réglementaires ayant une incidence directe sur le processus décisionnel de l'ONE, le Comité a appris qu'il pouvait être préférable de confier l'élaboration des politiques réglementaires et l'exécution de la réglementation à deux entités séparées ou, du moins, à deux sous-divisions séparées de l'ONE, et ce, afin de s'assurer que les décisions correspondent à l'orientation politique voulue par le gouvernement.

Le Comité a appris qu'il sera essentiel de mieux définir l'« intérêt public » en ce qui a trait au mandat de l'ONE. L'intérêt public est un concept qui évolue en fonction des normes, des technologies et des attentes publiques en évolution. Depuis la conception de l'ONE en 1959, des changements majeurs sont survenus au Canada, changements dont il faut tenir compte; comme l'a fait remarquer un présentateur, « ces changements sont un fait accompli ». Les participants reconnaissaient qu'un manque de cohérence politique et que le fait que de nombreux gouvernements évitaient de s'acquitter de la difficile tâche d'aborder les attentes en pleine évolution pouvait faire des organismes de réglementation comme l'ONE des « cibles faciles » en matière de crédibilité et d'équité perçue. Fondamentalement, la modernisation de l'ONE est une étape importante en soi, mais ne sera probablement pas suffisante à elle seule pour rétablir complètement la confiance du public.

Les participants ont fait part au Comité de leurs préoccupations selon lesquelles les intérêts industriels et économiques ont actuellement une trop grande influence sur le processus de détermination de l'intérêt public par rapport à d'autres intérêts, particulièrement ceux liés aux répercussions environnementales, à la sécurité publique, à la justice intergénérationnelle, aux intérêts autochtones et à la planification. Un certain nombre de participants ont fait remarquer qu'une telle définition reposera inévitablement sur la vision de l'ONE par rapport à la réalisation des cibles climatiques du Canada, intégrant l'hypothèse selon laquelle le Canada atteindra ses cibles, plutôt qu'un risque de laisser-aller ou d'échec assumé.

À la lumière des cibles climatiques et des tendances mondiales, les participants ont suggéré qu'il était primordial que l'ONE élargisse son centre d'intérêt et son mandat de manière à englober plus que le pétrole et le gaz. Particulièrement, il devrait accorder une grande importance aux sources d'énergie renouvelable, à l'évaluation des répercussions environnementales et à l'acquisition d'éléments probants scientifiques et traditionnels adéquats. Certains participants ont pressé l'ONE de faire la lumière sur les énergies de remplacement moins connues, notamment celles d'origine biologique. Plusieurs participants ont suggéré un important rôle pour l'ONE, soit d'orienter ou de gérer plus de recherches et d'études sur les énergies de remplacement et les options politiques connexes pour accélérer le changement.

Également en appui aux initiatives liées aux changements climatiques, un participant a proposé que le mandat de l'ONE soit élargi de manière à réglementer tant la production d'énergie que les dépenses énergétiques. Selon l'exemple donné, l'Office pourrait établir des cibles pour les dépenses énergétiques des municipalités et surveiller les progrès à leur endroit.

Il a aussi été question de l'importance du rôle et du mandat de l'ONE sur le plan de la réglementation financière et peut-être, éventuellement, de la surveillance des marchés. L'examen détaillé et les contre-interrogatoires éclairés sont cruciaux pour assurer des redevances justes et raisonnables. Un participant a indiqué qu'il était globalement satisfait que le mandat de l'ONE soit axé sur les consommateurs.

Au sujet de la suffisance des données, le Comité a été mis au fait de deux opinions distinctes de la part des participants : un groupe de participants considère que de pouvoir disposer de données scientifiques plus complètes, plus fiables et plus facilement accessibles est du ressort de l'ONE; l'autre groupe préconise de retrancher cette responsabilité du rôle réglementaire de l'ONE et de confier le rôle de la cueillette et de l'analyse des données à un organisme externe. Les participants ont fait valoir que l'ONE se caractérise par une robuste capacité sur le plan de la collecte des données de production et par une faiblesse sur le plan de la collecte de données exactes concernant la demande et l'environnement.

Les participants ont également partagé leurs différentes opinions sur la portée de l'ONE. Un participant a suggéré que le rôle de l'ONE se limite à réglementer les exportations et les importations d'énergie, tout en permettant aux provinces de réglementer l'énergie à l'intérieur de leurs frontières. Un autre participant voyait l'ONE comme un intermédiaire de la communication et de la collaboration entre les provinces. Un autre encore était d'avis que le gouvernement fédéral devrait participer aux négociations provinciales avec les peuples autochtones. Un participant était d'avis que toutes les fonctions décisionnelles devraient revenir au gouverneur en conseil, tandis qu'un autre a fait savoir au Comité que l'ONE remodelé pourrait agir comme la Commission canadienne de sûreté nucléaire, en assurant l'intendance et la désaffectation sécuritaire des pipelines existants, sans en construire de nouveaux.

Finalement, quelques participants ont suggéré que la surveillance des barrages et des ressources en eau douce qui s'écoulaient au-delà des limites provinciales et des frontières internationales soit incluse dans le mandat de l'ONE.

En fin de compte, les participants ont fait remarquer que le rôle consistant à déterminer le mandat de l'ONE incombait au gouvernement fédéral et qu'il devrait d'abord et avant tout s'insérer dans le programme législatif du gouvernement.

Séance de consultation auprès des Autochtones – Le 23 février 2017

Le Comité s'est fait dire que le mandat de l'ONE devrait couvrir les collectivités « hors réseau », un terme qui décrit de nombreuses collectivités autochtones éloignées. Cela signifie que le mandat pourrait refléter et soutenir une décentralisation accrue des systèmes de production d'énergie en abordant les coûts énergétiques, la fiabilité et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Un participant a fait connaître ses préoccupations selon lesquelles les systèmes décentralisés d'énergie de remplacement – par exemple le stockage d'énergie et la revalorisation des déchets humains et animaux – ont été négligés par l'ONE alors qu'elles peuvent présenter le potentiel le plus élevé pour ce qui est de diminuer les coûts énergétiques dans les collectivités autochtones éloignées. Les participants ont suggéré de manière générale que le mandat de l'ONE soit révisé de manière à élargir son centre d'intérêt – au-delà d'une approche centrée sur le pipeline – de sorte qu'il inclue des sources d'énergie renouvelable.

Le Comité a appris qu'il devrait incomber à l'ONE d'accroître la confiance du public envers ses processus réglementaires.

Les participants ont fait savoir au Comité que, dans sa forme actuelle, l'ONE était mal placé pour mener les consultations au nom de la Couronne prévues à l'article 35; on est d'avis qu'il manque d'expertise par rapport aux questions autochtones, notamment en ce qui a trait à l'étude et à la pondération des éléments probants traditionnels.

Finalement, on a précisé que le mandat de l'ONE devrait découler des initiatives politiques du gouvernement fédéral sur les sujets connexes, notamment les changements climatiques.

THÈME : Rôles du processus décisionnel, notamment en matière de grands projets

Séance publique – Le 22 février 2017

Des commentaires précis ont été faits quant à l'importance que l'ONE veille au respect des droits des peuples autochtones en vertu de l'article 35 de la Constitution canadienne. Les participants ont suggéré que le mandat de l'ONE comprenne la tâche de vérifier si la Couronne a rempli son obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les peuples autochtones lors de son processus décisionnel. Une partie de la discussion visait à déterminer ce qu'on entendait par accommodement. Un participant a affirmé que, jusqu'ici, l'accommodement avait été unilatéral, c'est-à-dire favorable à la Couronne. Un autre participant a fait remarquer que les efforts d'accommodement de l'industrie sont toujours calculés en valeur monétaire quantifiable.

Le Comité a écouté s'exprimer un certain nombre de participants qui ne croyaient pas que l'obligation de consulter de la Couronne devrait être déléguée à un autre organisme, y compris l'ONE. D'autres étaient d'avis que la *Loi sur l'ONE* devrait rendre explicite l'autorité de l'Office et sa relation avec la Couronne, afin de déterminer s'il peut ou non mener des consultations au nom de la Couronne.

Les participants partageaient un intérêt marqué envers le processus décisionnel fondé sur des données probantes, qu'ils comprenaient en grande partie comme étant des données scientifiques impartiales, même si certains ont rappelé au Comité l'importance de tenir compte des sources traditionnelles d'information et des connaissances des peuples autochtones. Un participant a fait remarquer qu'il y a plusieurs années, la fonction publique fédérale faisait des investissements importants dans la recherche gouvernementale et qu'elle disposait d'une base de connaissances scientifiques approfondies. On a demandé quelle était la meilleure façon de faire de la recherche scientifique et d'y apporter un soutien en tant que pilier pour la prise de décisions éclairées.

À de nombreuses reprises, le Comité a entendu parler du manque de confiance à l'égard du processus actuel; il a été mis au fait que, dans la perception du public, l'ONE avait pour seul but de déterminer comment développer des pipelines plutôt que de décider s'ils devaient être développés. Le petit nombre de projets refusés a été cité pour étayer cette affirmation.

Parallèlement, un participant a exprimé l'opinion qu'un nombre si peu élevé de refus pouvait refléter le fait que, avec tout ce qui est en jeu, les entreprises vérifiaient la conformité des projets avant de les présenter à l'Office.

Considérant les initiatives et les engagements internationaux, nationaux et provinciaux, le Comité a pris connaissance des opinions selon lesquelles le processus décisionnel de l'ONE devait englober une évaluation des émissions de carbone et des répercussions environnementales au cours du cycle de vie des projets, à l'aide de données de référence pertinentes. Le Comité s'est aussi laissé dire qu'un programme de gestion de l'intégrité (PGI) et un plan d'intervention d'urgence (PIU) devraient être des éléments obligatoires pour qu'une demande soit considérée comme étant complète.

Le Comité a pris connaissance des sérieuses préoccupations concernant la définition de « droit de participation aux audiences de l'ONE »; les participants ont exprimé leur volonté de pouvoir se prononcer et de ne pas être exclus des consultations sur la base qu'ils ne sont pas une « partie directement touchée » ou qu'ils n'ont pas « l'expertise ou l'information pertinente ». Le Comité a aussi appris que les peuples autochtones avaient un intérêt inhérent envers la pleine étendue des terres et des territoires traditionnels et que, par conséquent, ils sont « touchés » par les activités déployées n'importe où au Canada où ils peuvent exercer leurs droits. La définition actuelle du droit de participation est, de façon générale, trop restrictive et essentiellement faussée, en ce sens qu'elle applique des principes de propriété foncière et d'intérêt direct à des pratiques autochtones qui ne suivent pas ce genre de schémas. Sur le plan pratique, il serait possible d'intensifier la participation au moyen de séances de discussion ouverte et de tables rondes; le processus de dialogue de la Commission de l'énergie de l'Ontario concernant le projet Énergie Est a été cité en tant que pratique exemplaire en matière de participation du public.

Le Comité a aussi appris que la participation des collectivités locales et autochtones au processus décisionnel était très importante (l'exemple donné en matière de bonnes pratiques se rattachait aux processus de participation que la Nation crie avait mis en place par suite de la signature de la Convention de la baie James et du Nord québécois).

Les participants étaient d'avis qu'un processus décisionnel transparent serait bénéfique. Par exemple, les ensembles de données utilisés par les promoteurs pour produire les calculs qui se trouvent dans leurs demandes devraient être divulgués aux fins de contre-interrogatoires. De plus, le Comité a appris qu'il était recommandé d'expliquer comment différents facteurs, notamment les consultations publiques, aboutissaient à une décision donnée aux fins de responsabilité et de légitimité.

Les participants ont souligné la nécessité d'améliorer la coordination entre les différents ordres de gouvernement pour instaurer un processus unique qui rendrait le processus réglementaire moins redondant, tout en réduisant la confusion et la lourdeur.

En ce qui concerne les municipalités, il a été souligné que des points importants devaient être pris en compte relativement aux coûts des pipelines qui traversent des villes, et que ces coûts étaient entièrement à la charge des municipalités et n'étaient pas inclus dans les calculs de coûts totaux des pipelines. Les coûts relatifs aux pipelines qui incombent aux municipalités peuvent comprendre des travaux de voirie, l'entretien d'égouts, des conduites d'eau, etc. Le Comité s'est laissé dire que les municipalités aimeraient se voir octroyer la qualité pour agir afin d'influencer les décisions et de connaître les coûts totaux pris en compte, notamment ceux incombant aux villes.

Considérant l'attraction d'investissements au Canada et l'incertitude importante en matière de décisions financières, certains participants ont pris la défense d'un système d'approbation graduelle. Une détermination de l'intérêt public et de la nécessité du projet en début de processus (au cours de la première année), qui comporterait probablement une audience stratégique de l'ONE, se terminerait par une décision politique. À la suite de cette décision en début de processus, s'il y avait approbation, l'Office effectuerait une détermination détaillée des paramètres du projet. Le Comité s'est laissé dire qu'un tel système visait à minimiser les risques posés aux investisseurs. Ceux-ci doivent actuellement assumer des coûts d'examen réglementaire de plus de 500 M\$ pour les grands projets, qui pourraient être freinés ou

contrecarrés par des décisions politiques beaucoup plus tard dans le processus. D'autres participants s'opposaient à ce qu'on ne tienne compte de ces facteurs qu'au début du processus.

Un participant a exprimé son appui à l'endroit des mesures provisoires du Canada concernant les examens de pipelines. Un autre participant a suggéré que les Principes de l'Ontario en matière de pipelines pourraient servir d'exemple pour la modernisation du processus décisionnel de l'ONE.

En ce qui a trait à l'acquisition de terrains, on a suggéré au Comité d'établir un organisme gouvernemental unique pour gérer les processus d'acquisition pour tous les grands projets jugés être dans l'intérêt public, dont l'énergie, les mines et le transport. On a fait remarquer que les règles régissant l'acquisition de terrains (auprès de citoyens privés non-Autochtones) pour les projets miniers étaient très différentes de celles ayant trait aux projets énergétiques.

Un participant a partagé les « 10 principes décisionnels » suivants avec le Comité afin d'inspirer le travail de modernisation de l'ONE :

1. Réfléchir à un nouveau rôle pour l'ONE et abandonner une grande partie de son rôle décisionnel. Dorénavant, l'Office pourrait être considéré comme un lieu de réflexion et de consultation. Compte tenu des valeurs qui changent dans la société, le pouvoir décisionnel pourrait être redonné au pouvoir politique, qui est redevable devant les citoyens.
2. Développer une culture du long terme pour lier les projets aux politiques gouvernementales. Des outils tels que les évaluations environnementales stratégiques pourraient être utilisés, puisqu'ils pourraient permettre d'intégrer les différentes questions horizontales telles que le transport et l'agriculture.
3. Réviser le principe de nomination des décideurs afin qu'il intègre la représentation des régions et des expertises, ainsi que des intérêts environnementaux et des consommateurs.
4. Appliquer le principe de la « co-construction » en entreprenant une réflexion en amont, c'est-à-dire avant que les projets soient décidés et dessinés.
5. Penser à une diversité de processus de consultation. En plus d'audiences publiques de type tribunal juridico-administratif, il faudrait prévoir d'autres mécanismes et espaces de consultation ouverts à tous, plus locaux et diversifiés. Le processus actuel est complètement dépassé et tue le débat.
6. Répondre à la question de l'acceptabilité sociale, qui est présente depuis quinze ans; il incombe aux élus de trancher.
7. Financer la participation des groupes aux processus de révision est important pour permettre à la société civile d'avoir les moyens.
8. Expliquer les décisions, comment l'apport du public a été pris en considération dans la décision (principe de traçabilité).
9. Créer un espace de gouvernance à plusieurs niveaux afin d'asseoir ensemble les différents gouvernements pour s'entendre sur un processus harmonisé commun pour des raisons d'efficience et de légitimité.

10. S'assurer que les processus de participation et de consultation ont une fin un jour. Pour ce faire, il doit y avoir un échéancier connu; ce principe est fondamental et doit rester.

Séance de consultation auprès des Autochtones – Le 23 février 2017

Les participants reconnaissaient que l'intégration des connaissances traditionnelles autochtones et des connaissances scientifiques contemporaines avait posé problème jusqu'ici. Certains d'entre eux étaient d'avis que les différentes formes de connaissances et d'éléments probants autochtones avaient été largement sous-évaluées dans les processus décisionnels de l'ONE.

Le Comité s'est laissé dire que les connaissances des Autochtones sur les écosystèmes offraient des perspectives importantes sur les risques posés par le déversement d'un oléoduc ou une autre situation d'urgence ayant une incidence sur l'eau et la faune, et que l'ONE devrait en tenir compte. La compréhension des Autochtones sur l'interaction des différents systèmes naturels est particulièrement précieuse pour les intervenants chargés d'évaluer les risques que représente un projet proposé.

On a recommandé au Comité que l'ONE tienne compte d'un principe autochtone fondamental au moment de rendre une décision. Ce principe consiste à rétablir la nature dans l'état dans lequel elle était avant l'intervention humaine. Une autre valeur autochtone revêtant une importance potentielle pour la modernisation de l'ONE est l'atteinte d'un consensus lors des procédures, plutôt que l'adoption d'une approche non consensuelle.

Le Comité a appris qu'il existait une manière pratique d'intégrer les connaissances traditionnelles dans le processus décisionnel : l'Office devrait faire participer les anciens et ceux qui vivent en dehors des terres à divers stades du développement et les placer sur un même pied d'égalité avec les autres experts.

Il s'est laissé dire qu'une harmonisation ou une coopération accrue entre les organismes de réglementation provinciaux et fédéraux pouvait aider à prévenir la redondance et à rendre le processus décisionnel de l'ONE plus rapide et plus facile. Les participants étaient d'avis que ces organismes ne devraient pas se contredire, à tout le moins. Un ensemble de règles claires et prônant le dialogue intergouvernemental serait la meilleure option.

Les participants ont donné leurs opinions sur ce que devraient être les critères décisionnels clés de l'ONE. Deux des principaux critères étaient la prise en compte des droits constitutionnels en vertu de l'article 35 de la Constitution (concernant les droits des peuples autochtones) et l'évaluation environnementale mentionnée plus haut, une évaluation de l'incidence sur le climat, notamment l'estimation des émissions de carbone en amont et en aval et la prise en compte des répercussions sur la santé des cours d'eau et, finalement, des personnes qui consomment les produits issus des bassins hydrographiques touchés.

De plus, on a suggéré que les critères décisionnels utilisés par l'ONE soient personnalisés selon chaque collectivité autochtone touchée et en fonction de différents facteurs, entre autres leur utilisation des terres et leurs pratiques connexes.

Certains participants ont demandé au Comité que l'ONE respecte des procédures en matière de consultation et de décision et qu'il s'insère lui-même dans les processus autochtones ou issus de traités établis plutôt que de demander aux Premières nations de s'insérer dans les processus propres à l'ONE.

Il a également été question des calendriers décisionnels, et les participants ont exprimé leur préférence quant à l'allocation de temps supplémentaire aux études et aux consultations auprès des nations autochtones, avant d'apporter des contributions au processus décisionnel de l'ONE.

Le Comité a écouté les propos des participants qui étaient favorables à l'élimination de la classification apparemment arbitraire des entités rendant la décision sans appel en matière de pipelines en fonction de leur longueur (40 km étant le seuil actuel pour une décision définitive de l'ONE en vertu de l'article 58, ou une décision définitive du gouverneur en conseil en vertu de l'article 52). Le Comité a été invité à réfléchir sur les autres mécanismes de présélection qui pourraient être utilisés pour déterminer le processus décisionnel, par exemple les répercussions potentielles sur les droits autochtones.

Finalement, le Comité a écouté les propos des participants qui demandaient qu'on intègre les consultations communautaires dans l'étape de la demande d'un projet plutôt que de simplement les considérer comme un enjeu de conformité en cours de processus.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – Le 22 février 2017

Le Comité s'est laissé dire que les activités d'application de la loi et de surveillance de l'ONE devraient être éclairées non seulement par les données de l'industrie, mais aussi par d'autres données, et que les modèles de soutien devraient être examinés minutieusement indépendamment de l'intérêt de l'industrie.

Les participants ont exprimé leurs préoccupations concernant la conversion des pipelines existants, décrivant la nécessité de mesures améliorées en matière de réglementation et d'application de la loi entourant la preuve de sécurité, d'une part, et la nécessité d'une intervention adéquate en cas de fuite ou d'autres incidents, d'autre part. Par exemple, si les matériaux d'un pipeline existant ne passaient pas le test actuel pour la construction d'un nouveau pipeline, il devrait être obligatoire de les remplacer par des matériaux conformes. On a suggéré que l'ONE resserre ses normes à l'endroit des infrastructures, surtout pour atténuer les risques de déversement, en exigeant des canalisations à double paroi pour les nouveaux projets et des caniveaux de béton sous les canalisations existantes pour mieux confiner les déversements.

Au sujet de l'intervention d'urgence, les participants ont affirmé que les exploitants de pipelines devaient raccourcir leurs délais d'intervention et de réparation. On a suggéré que le fait de pénaliser la non-conformité à un tarif de 10 000 dollars le baril déversé, par exemple, serait un incitatif supplémentaire à prendre plus de mesures d'urgence dans l'éventualité d'un déversement.

Le Comité a été mis au fait de sérieuses préoccupations concernant le fait que certains pipelines soient situés à proximité de sites aux « conséquences élevées » et concernant un manque de sensibilisation sur les risques inhérents de la part des gestionnaires de ces sites ou des responsables des services d'urgence locaux. On a repéré ce genre de sites dans le sud de l'Ontario, entre autres des résidences d'aînés, des écoles, une station de métro et des bâtiments à niveaux multiples très peuplés.

Les participants étaient d'avis que toutes les personnes exposées à un risque devraient être avisées. En l'état actuel, il ne semble y avoir aucune base de données ni carte des emplacements des pipelines. Recueillir ce genre d'information et la rendre accessible à partir d'un endroit donné permettraient de beaucoup mieux communiquer avec les parties touchées. Pour ce faire, on a lancé l'idée d'élaborer une application mobile qui indiquerait l'emplacement de tous les pipelines (opérationnels et désaffectés) dans la région montrée à l'écran.

Les participants ont lancé l'idée de simulations d'urgence et d'exercices obligatoires dans les collectivités exposées à un risque. Ces mesures répondraient au double objectif de mettre à l'essai les procédures d'intervention d'urgence et d'accroître la sensibilisation des résidents.

Les participants ont affirmé que, selon eux, les outils législatifs et réglementaires existants étaient adéquats sur papier, mais que les questions les plus épineuses concernaient la manière dont l'ONE supervise et applique la conformité. Certains participants ont affirmé avoir déposé une plainte de non-conformité devant l'ONE et ne pas avoir reçu de réponse.

Le Comité a entendu parler d'allégations concernant des promoteurs qui font des affirmations trompeuses aux membres du public; les participants ont en outre demandé que l'ONE se penche sur la meilleure façon de reconnaître et pénaliser ce comportement. L'idée d'effectuer une vérification des présentations de l'industrie à l'intention du public pour vérifier la véracité des affirmations a été soulevée; on l'a présentée comme étant une préférence générale en ce qui a trait à la vérification par un tiers des affirmations et données présentées par les représentants de l'industrie.

Le Comité s'est laissé dire que la barre devait être relevée pour ce qui est des « pratiques exemplaires de l'industrie », puisque ses mesures de sécurité et de conformité courantes étaient inadéquates, comme l'ont démontré des incidents passés.

Séance de consultation auprès des Autochtones – Le 23 février 2017

Les participants ont invité le Comité à réfléchir à la manière dont la DNUDDPA pouvait être intégrée dans la législation canadienne – particulièrement ses dispositions concernant le consentement libre, préalable et éclairé.

La question de la relation entre les résultats issus des activités de surveillance et les projets à examiner a été soulevée. Les participants ont mis le Comité en garde contre l'application des données de référence recueillies dans le cadre des activités de surveillance menées dans une collectivité ou une situation donnée à d'autres collectivités ou situations. Les connaissances écologiques distinctes dans chaque territoire et la diversité des opinions et des positions au sein des Premières nations compliquent grandement cette possibilité.

Le Comité s'est laissé dire que, dans le cadre du processus visant à assurer la conformité et à faire participer les peuples autochtones aux activités de surveillance menées sur leurs terres, l'ONE devait établir des relations à long terme fondées sur la confiance. Un participant a suggéré que faire montre d'humilité et s'en remettre aux Premières nations en tant qu'experts sur leurs propres terres contribueraient à l'établissement d'un tel climat de confiance.

Un participant a donné l'exemple du peuple naskapi. Les Naskapis veulent s'occuper eux-mêmes des activités de surveillance, mais pour ce faire, auront besoin d'outils appropriés pour le développement de la capacité. On a proposé qu'une fois que cette capacité sera développée, ces mêmes peuples puissent mener des activités de surveillance en vertu de multiples lois gouvernementales, qui réglementent les pêches et le transport, entre autres. On a suggéré que d'autres Premières nations préféreront peut-être aussi ce modèle.

D'autres participants ont abordé de manière plus générale l'idée d'assurer la participation des peuples autochtones d'un bout à l'autre du cycle de vie d'un projet. On a suggéré que la surveillance effectuée sur des terres s'effectue en collaboration avec les peuples qui y vivent et en retirent des avantages. L'entente entre la Nation crie et le Québec sur les conditions opérationnelles des projets a été citée comme étant un

exemple de bonne pratique, soulignant que le gouvernement canadien a contribué à l'élaboration de l'entente.

Les participants ont fait comprendre au Comité l'importance de renforcer la capacité des Premières nations et de leur fournir les ressources nécessaires pour qu'elles puissent participer activement aux activités de surveillance et d'intervention d'urgence.

Le Comité a été mis au fait des préoccupations entourant l'article 58 de la *Loi sur l'ONE*, qui permet aux entreprises de réduire au minimum leur responsabilité en ce qui a trait à la sécurité et à l'environnement. On lui a recommandé de procéder à un examen de la législation et de l'article 52.

Les participants ont indiqué que l'ONE devrait harmoniser ses règlements avec les lois liées aux titres ancestraux qui garantissent que, si un promoteur va de l'avant avec un projet tout en sachant qu'il existe un problème relatif au titre sur les terres concernées, d'importantes réparations pourront lui être exigées.

Les participants ont également exprimé diverses préoccupations concernant la sécurité et la conformité, notamment la nécessité de pratiquer la maintenance préventive et la fermeture sécuritaire des infrastructures (entre autres les puits de fracturation), ainsi que l'étendue et l'application des pénalités pour les infractions aux règlements.

Le Comité a été invité à envisager la possibilité d'instaurer des mesures obligatoires de notification, de consultation et d'accommodement des peuples autochtones pour toutes les activités et tous les travaux de maintenance réalisés sur leurs terres traditionnelles et pour tous les déversements s'y produisant.

THÈME : Dialogue avec les peuples autochtones

Séance publique – Le 22 février 2017

Les participants ont parlé de la nécessité de « marier » les connaissances scientifiques modernes et les connaissances traditionnelles. De plus, ils ont rappelé au Comité l'obligation de consulter de la Couronne et le fait que les collectivités autochtones souhaitent faire affaire directement avec la Couronne plutôt qu'avec un organisme délégué. Les participants ont aussi souligné que les relations avec les peuples autochtones devraient être conformes à la DNUDPA.

Le Comité a été mis au fait des préoccupations concernant la capacité des collectivités des Premières nations à répondre aux demandes de rétroaction de manière éclairée dans les délais de réponse prescrits par l'ONE ou le promoteur. Les Autochtones ne peuvent pas s'exprimer tout simplement parce que les délais dont ils disposent pour formuler leurs commentaires sont trop courts; on s'inquiète du fait que les promoteurs considèrent généralement l'absence de réponse de la part d'une collectivité comme un consentement.

Un participant a proposé que les collectivités des Premières nations puissent avoir le droit de voir ce que le promoteur a écrit à leur sujet, pour confirmer leur compréhension, avant que cette information ne soit consignée au dossier.

Un autre participant s'est également dit préoccupé du fait que lorsqu'une collectivité autochtone exprime sa désapprobation à l'endroit d'un projet, on cesse de la consulter sur l'évolution du projet. L'approbation d'un projet ne devrait pas être un préalable pour être consulté au sujet d'un projet ou y participer, s'il devait être mis de l'avant. Les participants ont utilisé le terme « participation significative » pour indiquer une participation plus intense qu'une simple consultation en début de processus. Ce genre de collaboration intensifiée peut concerner l'intervention d'urgence, la communication efficace et d'autres intérêts locaux.

Le Comité s'est laissé dire qu'il serait apprécié de clarifier davantage le statut et les rôles respectifs de l'ONE et des promoteurs et exploitants réglementés concernant « l'obligation de consulter ».

Séance de consultation auprès des Autochtones – Le 23 février 2017

Dans le souci de respecter les traditions autochtones, les participants ont souligné l'importance d'écouter s'exprimer des groupes d'âges variés, surtout ceux des anciens. Le Comité s'est laissé dire que des participants étaient préoccupés du fait que les voix de certains peuples autochtones n'étaient pas écoutées ou encore qu'on ne leur accordait pas suffisamment d'importance dans le processus décisionnel.

Le Comité a appris que les consultations entourant les questions réglementées par l'ONE devraient regrouper de multiples gouvernements, assurant ainsi la continuité du dialogue. Le gouvernement actuel reçoit un volume très élevé de demandes de consultations auprès des collectivités autochtones. De nombreux participants ont partagé leur inquiétude concernant la capacité limitée de traiter un volume si élevé de demandes dans les délais prévus; ils se sont dits inquiets que cela soit interprété comme de la mauvaise volonté ou un manqué d'intérêt à participer. D'un point de vue pratique sur les questions importantes, les représentants communautaires ont indiqué comment il était presque impossible de respecter une période de commentaires de 30 jours.

Une solution possible a été offerte, soit de coordonner les consultations menées par les différents organismes gouvernementaux; cette façon de faire simplifierait les consultations et améliorerait les solutions en garantissant qu'une proposition donnée est traitée au cours d'une seule consultation conjointe. L'exemple présenté est celui d'une consultation tenue conjointement par Affaires autochtones et du Nord Canada et Sécurité publique et Protection civile.

En ce qui a trait à l'établissement de relations de nation à nation entre les peuples autochtones et le Canada, les participants ont indiqué qu'ils avaient foi en la sincérité actuellement démontrée par le gouvernement. Cependant, on s'est dit préoccupé du temps qu'il leur faudra pour nouer ces relations et pour partager leur stratégie; on s'inquiétait aussi de l'exclusion de la conversation certains organismes représentant les peuples autochtones, comme le Congrès des peuples autochtones. De plus, les participants ont exprimé leur désaccord avec la législation, les processus et la documentation de l'ONE, parce qu'ils ne tiennent pas compte de la relation de nation à nation entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada.

Une vaste discussion s'est tenue au sujet de l'obligation de consulter de la Couronne, dont une grande partie est résumée plus haut dans le présent document. On a fait remarquer que l'obligation de consulter se déclenche lorsque : la Couronne est au courant d'une revendication potentielle d'un groupe autochtone au sujet des terres concernées; la Couronne envisage une ligne de conduite ou une décision; la ligne de conduite ou la décision envisagée pourrait avoir une incidence sur les droits issus d'un traité.

Un présentateur a proposé le mode d'action suivant pour la Couronne une fois que l'obligation de consulter est déclenchée. Tandis que sa présentation avait trait à la nation métisse, elle peut servir de guide utile pour l'ONE dans l'ensemble :

- 1) Donner une notification aux collectivités potentiellement touchées;
- 2) Offrir aux collectivités autochtones concernées une aide financière pour permettre la consultation;
- 3) Reconnaître les répercussions uniques sur chaque région touchée et leur accorder le statut d'intervenant (avec la couverture financière correspondante);
- 4) Échanger de l'information avec les collectivités autochtones concernées;
- 5) Évaluer les effets sur les collectivités concernées;
- 6) Offrir les accommodements appropriés.

Cependant, certains participants ont demandé au Comité de déterminer s'il était justifié, selon la DNUDPA, de passer de la consultation des peuples autochtones au consentement. Ils ont précisé que de tels pouvoirs ne seraient pas utilisés pour avoir un droit de veto catégorique sur les projets, mais plutôt pour s'assurer qu'on accorde suffisamment de temps à l'étude minutieuse des questions importantes, dont certaines sont saisonnières (p. ex. faune et végétation).

Au cours de la discussion, on a également exploré le concept de « consultation significative ». Ce terme est compris, d'une part, comme étant le degré auquel les peuples autochtones peuvent influencer le processus utilisé par la Couronne pour rendre ses décisions, et d'autre part, comme étant l'ampleur de la protection qu'accorde la Couronne aux droits issus de traités. Par ailleurs, le Comité a pu constater l'insatisfaction de certains participants qui ont affirmé qu'actuellement, la seule manière de s'assurer que les voix des Autochtones seront non seulement entendues, mais vraiment prises en compte, était de porter les cas devant la Cour suprême du Canada. On a aussi fait remarquer que la Cour suprême acceptait les preuves orales, ce que devrait également faire l'ONE.

Les participants étaient d'avis que si la portée de la consultation menée auprès des peuples autochtones sur les projets approuvés par l'ONE devait s'étendre sur le cycle de vie complet du projet, soit depuis la demande jusqu'à la désaffectation, les points de vue et les positions des Autochtones seraient plus susceptibles d'être pris en compte en dehors de la Cour suprême.

THÈME : Participation du public

Séance publique – Le 22 février 2017

Le Comité s'est laissé dire qu'il était important de faire participer le public tout au long du cycle de vie d'un projet. Les participants ont vanté les mérites d'une variété de forums facilitant cette participation, tant en personne que par la technologie numérique, et tant officieusement qu'officiellement. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a été désigné comme étant une pratique exemplaire pour ce qui est de la participation du public aux processus politiques et réglementaires; on a dit que le CRTC tenait des audiences visant particulièrement à examiner les politiques, qui reposent davantage sur les idées que sur les données probantes, et à faciliter la participation du public. Ces forums de discussions politiques ne font pas partie intégrante du dossier, mais ils sont utiles pour la discussion publique.

Les participants ont soulevé l'importance pour l'ONE d'octroyer des fonds pour défrayer les intervenants individuels et les organisations de la société civile des coûts de participation au processus décisionnel.

De nombreux participants ont fait savoir au Comité que pour faciliter la participation active du public, de la société civile et des intervenants concernés, l'ONE devrait s'assurer que des données complètes, conviviales et faciles à comprendre sont disponibles en ligne rapidement. Il est aussi important de faire preuve de créativité sur la manière de mobiliser les jeunes.

En raison d'une préoccupation déjà évoquée concernant l'intégrité des affirmations faites par les promoteurs, on a suggéré que l'ONE fournisse un cadre réglementaire pour les consultations publiques menées par le secteur privé. Cette façon de faire permettrait de s'assurer que les affirmations sont consignées au dossier et peuvent faire l'objet de contre-interrogatoires.

Séance de consultation auprès des Autochtones – Le 23 février 2017

Les participants se sont exprimés sur ce qu'ils considéraient être des éléments importants pour la participation du public au travail de l'ONE. D'abord, une aide financière devrait être fournie pour couvrir le coût associé à la pleine participation des peuples autochtones et des autres collectivités concernées, car les restrictions budgétaires sont reconnues pour avoir entravé dans le passé le processus dans les petites collectivités. La compréhension qu'on a de la pleine participation comprend la recherche, l'analyse, la consultation et l'embauche de spécialistes en la matière, en plus de la participation aux audiences de l'ONE.

Un participant a mentionné qu'il était important que le site Web de l'ONE soit convivial et pleinement accessible aux personnes handicapées. Les participants ont également exprimé leur volonté de transparence accrue en ce qui a trait à la sélection des intervenants à certains processus.

En général, le Comité a été mis au fait d'un thème récurrent, soit l'importance d'un changement culturel à l'ONE en matière de prise de décisions et chez les participants. Si on veut vraiment faire respecter les droits – déjà bien établis par le truchement de nombreuses affaires portées devant les tribunaux – ainsi que l'entente mentionnée concernant le désir et le besoin de réconciliation, il sera important de moderniser les processus de l'ONE, la pondération des éléments probants et la facilité de participation.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le Comité a également pris connaissance des remarques générales suivantes :

Il est important de reconnaître les vrais défis économiques et énergétiques au fur et à mesure que s'adaptent les systèmes énergétiques. Ces facteurs sociaux et économiques à prendre en compte font partie du tissu social de l'intérêt public.

La procédure de consultation publique qu'utilise le Comité de modernisation de l'ONE est louable, et les participants sont reconnaissants d'avoir la possibilité de donner leur avis.

Fort St. John (Colombie-Britannique)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Consultation publique

Fort St. John, Colombie-Britannique – 1er et 2 mars 2017

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Fort St. John les 1er et 2 mars 2017 pour tenir des rencontres en personne comportant des présentations de membres du public et de peuples autochtones, une séance de dialogue avec le public et une séance de dialogue ouvert avec les Autochtones.

Le résumé qui suit présente les commentaires et la rétroaction obtenus tout au long de ces séances de participation en personne. Il vise à transmettre les points de vue des participants et non ceux du Comité d'experts.

Il est organisé en fonction des thèmes abordés par le Comité. Toutes les parties avaient été invitées à donner leurs commentaires sur toute question pertinente à la modernisation de l'ONE. Voici ces thèmes :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Ententes et différends avec les propriétaires fonciers et dédommagement de ceux-ci *
6. Mobilisation des peuples autochtones
7. Participation du public

* Les problèmes avec les propriétaires fonciers sont couverts sous le thème « Dédommagement *et al* » du mandat du Comité. Toutefois, la rencontre de Fort St. John a donné lieu à des rétroactions d'une telle qualité sur ce sujet que nous en traitons séparément.

Le Comité tient à remercier tous les participants qui ont partagé leur expertise et leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 1er mars 2017

Le Comité a écouté les suggestions quant à une représentativité élargie au sein de l'ONE même, notamment sur des sujets tels que l'expertise, l'agriculture et les problèmes fonciers, les terres des peuples autochtones issues de traités ou non, et sur la préparation aux situations d'urgence. On a également suggéré que l'Office ne soit pas constitué de retraités du secteur de l'énergie, cela menaçant son indépendance.

La question de la représentativité intéresse l'Office en général, mais également les comités d'audience pour des projets particuliers. En ce qui concerne les comités de projet, on a suggéré que des résidents locaux de chaque groupe d'intervenants touché par un projet en fassent partie.

Les participants ont discuté de la question de la responsabilisation de l'ONE étant donné que ses membres sont nommés et non directement responsables face à l'électorat. On a suggéré que l'adoption d'exigences sévères relatives à la tenue des dossiers pourrait stimuler la responsabilisation, mais certains participants estiment qu'un office indépendant n'endosse pas la responsabilité démocratique comme le font les représentants élus. Un participant a suggéré que les membres de l'Office soient nommés par vote du Parlement.

Les participants estiment que les technologies et les pratiques disponibles font en sorte que les membres de l'Office ne sont plus tenus d'habiter Calgary. Toutefois, on a également souligné que l'obligation d'habiter Calgary est raisonnable étant donné que l'Office y mène la plupart de ses activités.

L'idée d'un comité directeur de l'ONE avec des bureaux régionaux et nationaux pour traiter les droits des propriétaires fonciers a été soulevée, tout comme celle de créer un conseil de représentants autochtones.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

Le Comité s'est vu dire que l'Office et ses comités décideurs doivent représenter la diversité des peuples autochtones (issus de traités ou non, les Inuits, les Métis et les Premières Nations).

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 1er mars 2017

Les participants ont discuté du rapport entre les politiques fédérales et les décisions de l'ONE. Certains estiment qu'il est impératif que l'ONE soit politiquement neutre afin de pouvoir remettre des rapports indépendants, peu importe le gouvernement en place.

Il a été mentionné au Comité que l'ONE devrait établir l'intérêt public en fonction des témoignages recueillis lors des audiences et non d'après un jeu de définitions, étant donné que l'intérêt public peut varier en fonction du milieu dans lequel un aménagement est proposé. Les participants ont affirmé que des prises de décision rapides et prévisibles sont essentielles, et que le critère d'intérêt public devrait être explicitement défini pour chaque projet afin de limiter la durée des débats.

On a souligné que le rôle de l'ONE dans la collecte et la diffusion de données était important pour éclairer la prise de décisions. On a également affirmé que l'énergie de demain doit être renouvelable et que si le Canada veut en être un chef de file, il doit dès aujourd'hui mettre de l'avant les énergies renouvelables dans ses stratégies, y compris celles mises en œuvre par l'ONE. Un participant a suggéré que l'ONE pourrait cibler des sources d'énergie particulières aux différentes régions où se trouvent des ressources exploitables.

En ce qui concerne les évaluations environnementales (EE), on croit en général que les évaluations effectuées par l'industrie sont essentiellement biaisées. Il a été dit que les EE sont effectuées ou obtenues par des tiers indépendants et que les coûts sont facturés aux promoteurs. De nos jours, les EE sont presque toujours financées directement par les promoteurs; les fournisseurs de services des EE pourraient hésiter à accepter d'autres contrats de peur de miner leurs relations avec l'industrie. Pour prévenir une

telle situation, on a suggéré que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale soit l'unique promoteur des EE pour tout projet réglementé. Les promoteurs des projets continueraient ainsi à financer les évaluations, mais on n'aurait plus l'impression que les fournisseurs de services « travaillent pour le promoteur ». En outre, une source indépendante des EE pourrait éventuellement coûter moins cher aux membres de l'industrie. Un participant s'est dit inquiet qu'une telle approche, qui est précisément celle adoptée par le gouvernement de la Colombie-Britannique, puisse allonger les délais à cause de la participation d'une tierce partie.

Les participants ont demandé au Comité de chercher une façon d'évaluer l'empreinte cumulative des divers projets (même de ceux qui ne sont pas réglementés par l'ONE) sur les propriétés foncières. Plusieurs participants ont illustré dans quelle mesure leurs terres agricoles ou leurs terres traditionnelles ont pris un caractère industriel dû à la présence de pipelines, puits et autres infrastructures énergétiques, ce qui en compromet la durabilité. Entre autres exemples, un agriculteur a vécu 12 expropriations et se retrouve avec une mosaïque d'infrastructures énergétiques sur ses terres. Cela nuit énormément à l'exploitation agricole étant donné que la machinerie qui fait parfois 60 pieds de large ne peut se faufiler dans les espaces restants. Qui plus est, pour emprunter les emprises et les autres infrastructures de projet avec leur matériel aratoire, les propriétaires fonciers doivent obtenir une autorisation des compagnies. Cela n'est absolument pas pratique et nuit au gagne-pain.

On a dit qu'une bonne façon de mieux comprendre les effets cumulatifs serait d'inviter les propriétaires fonciers et les peuples autochtones à participer à l'élaboration d'une stratégie et à la planification de l'infrastructure énergétique de demain. On a ajouté que les microdonnées et macrodonnées pourraient aider les parties à se mettre sur la même longueur d'onde en prévision de l'avenir.

On a en outre suggéré que l'ONE fasse connaître davantage les pratiques exemplaires de l'industrie, étant donné que la plupart des gens n'entendent parler que des mauvaises pratiques et des situations conflictuelles entourant les projets énergétiques. Par exemple, d'importants efforts sont consacrés à la restauration des sites.

Reconnaissant le virage obligé vers une économie sobre en carbone, on a suggéré que l'ONE encadre la transition d'une énergie tirée des combustibles fossiles vers des sources plus durables.

On a également souligné que le gouvernement fédéral devrait être celui qui s'occupe de délivrer les licences et permis permettant de vendre des compagnies pétrolières à des intérêts étrangers.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

On a entendu quelqu'un dire que le mandat de l'ONE devrait notamment être de rapidement faire part au gouverneur en conseil des effets des projets sur les terrains.

On a également dit que les intérêts autochtones ne devraient pas être considérés comme un sous-ensemble de l'intérêt public canadien, étant donné que les peuples autochtones devraient profiter d'une mobilisation de loin plus intégrée et poussée que celle découlant du simple processus décisionnel relatif aux projets.

Séance publique – 1er mars 2017

Certains participants ont proposé que l'ONE dispose de l'autorité décisionnelle pour tous les projets au lieu de faire des recommandations au Cabinet. On a également fait remarquer que l'approbation de projets sous réserve de quelque 200 conditions à respecter ne donne pas l'impression qu'ils sont « approuvés » au sens propre du terme.

Un participant a suggéré que l'ONE n'a pas besoin de s'en mêler quand deux provinces parviennent à s'entendre au sujet d'un projet interprovincial. Un autre participant a souligné l'importance de soumettre à une décision du Cabinet les projets interprovinciaux et internationaux afin d'entretenir de meilleures relations avec les peuples autochtones des deux côtés d'une limite provinciale ou d'une frontière avec un autre pays, compte tenu d'une situation de commerce international, par exemple. Dans l'ensemble, le Comité a entendu qu'il doit tenir compte dans ses recommandations du chevauchement des processus fédéraux et provinciaux; un participant lui a suggéré d'assurer la coordination des processus provinciaux.

On a également dit que du point de vue des propriétaires fonciers dont les terres sont ou pourraient être traversées par des infrastructures énergétiques, les processus de l'ONE sont plus efficaces et garantissent des résultats plus satisfaisants que ceux de ses homologues provinciaux. En fait, les participants croient que l'ONE fixe la barre quand il s'agit d'intégrité et qu'il influence les organismes de réglementation provinciaux ainsi que l'industrie, malgré son incompétence dans de nombreux projets.

Un participant a suggéré de créer un tableau décisionnel de l'ONE pour qu'on tienne compte de tous les facteurs importants et pour empêcher les processus de stagner. D'autres participants se demandent si une telle approche uniformisée peut convenir à la singularité de chaque situation.

Les participants avaient prévenus que les plus volubiles prendraient toute la place. Afin d'éviter une telle situation, il avait été recommandé de miser sur les éléments de fait et de droit, plutôt que sur les « intérêts ». En outre, les participants ont souligné la responsabilité des opposants à un projet d'exprimer les raisons tangibles de leurs objections.

Le Comité a entendu de nombreuses préoccupations concernant la durée, la pertinence et la portée des consultations auprès des intervenants dans le cadre du processus décisionnel.

Qui plus est, cela ne semble pas découler directement de la possibilité restreinte d'exprimer leurs points de vue et d'obtenir des réponses pour un projet particulier. Les participants ont suggéré que l'ONE tienne compte de la proximité des propriétés et des répercussions sur la qualité de l'air et l'approvisionnement en eau en déterminant ceux et celles qui sont touchés par un projet.

Certains participants ont dit que, étant donné que les projets de développement énergétique avec les infrastructures connexes réglementés par les provinces finissent par être réglementés par l'ONE, ce dernier devrait jouir d'une certaine influence. De nombreux participants ont appuyé l'idée que l'ONE étudie les effets en amont et en aval d'un projet sur les collectivités, l'économie ou les émissions de gaz à effet de serre avant de rendre sa décision.

Les participants ont parlé de ce qu'on appelle des « chaînes de saucisses », terme donné aux pipelines interprovinciaux dont la partie transfrontalière, plus petite, est gérée par une entité indépendante afin d'échapper à la compétence de l'ONE sur l'ensemble du pipeline. Les participants jugent cette pratique

trompeuse et croient que l'ONE devrait se pencher sur une telle situation. Les participants ont la même opinion des lignes électriques. Dans l'un et l'autre cas, les participants préfèrent une réglementation fédérale pour les infrastructures qui chevauchent des limites provinciales.

Un participant a souligné qu'il est important que l'ONE tienne compte des conséquences de ses décisions en matière d'énergie sur le commerce international.

Compte tenu des différents points de vue sur le rôle du gouverneur en conseil dans le processus décisionnel, on a émis l'idée d'accorder à l'ONE un pouvoir décisionnel indépendant au-delà d'un certain seuil. Les participants ont également discuté des délais accordés à la prise de décisions. Certains estiment que les délais établis sont trop courts; d'autres, trop longs. Un participant a fait valoir que des délais plus longs pourraient pousser les promoteurs à entreprendre les travaux prématurément et à utiliser une tactique du genre « diviser pour régner » afin de venir à bout des collectivités réticentes. On en a conclu qu'une approche fondée sur des normes de service serait préférable à un délai strict, étant donné qu'il faut trouver un juste équilibre entre la souplesse et la prévisibilité.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

Le Comité a entendu qu'il faudrait élaborer davantage ce que l'ONE entend par grand projet et préciser ce qui est évalué. L'EE n'est qu'une pièce d'une EE régionale plus vaste et du plan d'aménagement des terres. Un tel aperçu régional pourrait précéder les EE, car il permettrait d'effectuer des examens précis d'un projet pour en évaluer la proposition par rapport à une référence.

On a également dit que les décisions concernant les projets seraient prises en fonction d'une évaluation exhaustive des risques qui tiendrait compte des effets cumulatifs du développement. Les peuples autochtones de la région ont observé une baisse des populations de caribous, d'orignaux et d'autres sources de nourriture et estiment qu'il faut empêcher l'accès à une plus grande partie de leurs terres.

Les participants ont demandé une plus grande transparence tout au long du processus décisionnel de l'ONE, y compris qu'on leur dise quels sont peuples autochtones qui ont accepté ou refusé un projet, et qu'on leur explique les décisions d'approuver ou rejeter un projet.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – 1er mars 2017

Les participants ont vécu des expériences diverses avec les représentants de l'ONE; certains les ont trouvés prêts à aider, et respectueux dans la discussion et la recherche de solutions aux problèmes; un autre a eu l'impression de devoir se battre pour la moindre aide obtenue. Même s'il faut établir de nouvelles règles, croit-on, elles ne seront pertinentes que si la loi est bien appliquée, ce qui a toujours été un maillon faible de l'ONE.

Les participants ont rappelé que l'ONE doit veiller à ce que les pipelines soient démantelés à la fin de leur cycle de vie. On a dit que dans la situation actuelle, certaines ententes concernant les emprises prévoient le retrait des pipelines, mais que rien n'est fait. On a souvent entendu qu'au terme du

cycle de vie d'un projet, les compagnies démantèlent les tuyaux au lieu de les abandonner, se soustrayant ainsi à leur obligation de les retirer du sol.

On a demandé un seuil de sécurité minimal accru pour les aménagements en zones fortement peuplées.

On a dit que l'ONE ne peut s'attendre à ce que les gens aient confiance dans les nouveaux projets si les promoteurs ne récupèrent pas ce qu'ils ont laissé des projets précédents. Pendant toute la durée de vie du projet, il faut maintenir un climat de confiance reposant sur la conformité à ce qui devait être fait.

On a posé une question sur la pertinence des plans et des pratiques de gestion des urgences et d'atténuation des risques. Un participant a même demandé à l'ONE d'exiger que les pipelines soient enfouis plus profondément, affirmant que la profondeur actuelle de 1,3 mètre est insuffisante, compte tenu du poids du gros matériel agricole qui passe au-dessus, en surface.

On a, en outre, suggéré que les promoteurs devraient indiquer à partir de quelle épaisseur les conduites risquent de fuir et de se briser, et qu'ils aient l'obligation de les remplacer avant que cela se produise. On s'est également dit préoccupé par la nécessité d'améliorer les cathodes des lignes électriques.

Les participants reconnaissent que les pipelines sont le meilleur mode de transport des hydrocarbures et du gaz, mais demandent néanmoins à l'ONE d'élaborer des exigences plus strictes en matière de sécurité.

De nombreux participants ont mentionné que la nécessité de protéger les cours d'eau était cruciale et que les dommages à l'environnement devaient faire l'objet d'une surveillance et de pénalités sévères. Un participant s'est demandé s'il ne serait pas utile de compenser les impacts des pipelines par l'achat et la protection d'autres terres.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

On a dit au Comité qu'il serait souhaitable que la *Loi sur l'ONE* prévoit un certain soutien législatif à l'adoption d'une approche qui tienne compte des différents effets en amont et en aval (émissions de gaz à effet de serre, droits en vertu de l'article 35, impacts sur les terres et les habitats). Les participants ont exprimé leur mécontentement du fait que l'ONE émet de recommandations au lieu d'exiger que les parties concernées se conforment à certaines lignes directrices.

Les participants ont recommandé que le Comité regarde ce qui se fait à l'étranger en matière de lois, vérification de conformité et application des lois.

THÈME : Ententes et différends avec les propriétaires fonciers et dédommagement de ces derniers

Séance publique – 1er mars 2017

Les participants ont parlé de leur mécontentement relatif au processus d'acquisition des terres et de dédommagement. Outre de nombreux exemples de pipelines réglementés par l'ONE, on a également cité des exemples liés à l'exploitation en amont et sous compétence provinciale. L'intensité du développement dans la région est également source de préoccupations; les propriétaires voient se réaliser sur leurs terres plusieurs projets relevant de différentes compétences.

En ce qui concerne l'acquisition des terres, on a mis en doute les connaissances, le professionnalisme, l'éthique et l'intégrité des agents des terres mandatés par les promoteurs. Les participants ont appuyé l'idée que l'ONE mette sur pied un programme de formation et de délivrance de licences pour les agents des terres, les obligeant à expliquer davantage leurs droits aux propriétaires fonciers, ou que l'ONE joue carrément le rôle d'agent des terres impartial. Les participants ont rapporté des cas de manque de respect et d'intimidation de la part d'agents des terres.

Les négociations entre les compagnies et les propriétaires fonciers, généralement arbitrées par un agent des terres, sont un gros problème. On a parlé de tactiques d'intimidation, de secret des renseignements, de tactiques de division et d'un roulement élevé de personnel qui nuisent à l'atteinte de résultats gagnant-gagnant. On a également parlé de promoteurs qui ne respectent pas les engagements stipulés dans les contrats passés avec les propriétaires fonciers, d'où le sentiment de trahison qu'éprouvent ces derniers.

Pour illustrer la façon de faire affaire des promoteurs, un participant a raconté l'histoire d'un agent des terres qui l'a appelé à 22 h pour une visite le lendemain. Lors de la visite, l'agent a tenté d'obtenir immédiatement une signature de l'agriculteur. N'obtenant pas ce qu'il voulait, il est revenu deux ou trois jours plus tard. Le propriétaire foncier a eu l'impression que les visites ne cesseraient pas tant qu'il ne signerait pas.

Parfois, une compagnie approche un propriétaire foncier, puis disparaît et refait surface sans prévenir plusieurs mois plus tard. Ce manque de respect montre qu'on ne juge pas le propriétaire foncier comme un partenaire important, car on ne lui fournit pas les renseignements dont il a besoin pour prendre la bonne décision et mieux planifier l'avenir. Une participante a affirmé qu'elle et la compagnie font comme s'ils assuraient la garde conjointe d'un pipeline; ils doivent donc collaborer étroitement afin que chacun y trouve son compte.

Plus particulièrement, les participants croient que le *modus operandi* de nombreux agents des terres (qui représentent les sociétés énergétiques) est d'obtenir le plus rapidement possible la signature des membres de la collectivité ou des communautés autochtones, et ce « à n'importe quel prix ». Bénéficiant de moins de ressources, les particuliers et les collectivités se sentent peu respectés et sont incapables de faire valoir leurs points de vue, et cèdent souvent tout simplement pour mettre un terme aux échanges avec le promoteur. Une tactique d'atténuation proposée est d'embaucher des agents des terres au sein des populations locales au lieu de ceux qui arrivent de Calgary aux seules fins d'obtenir une signature.

On a suggéré au Comité que l'ONE pourrait élaborer un protocole de négociation entre les promoteurs et les propriétaires fonciers. Un tel protocole exigerait qu'on donne un avis raisonnable avant de se présenter chez les propriétaires fonciers, qu'une trousse de renseignements exacte et complète soit fournie avant la rencontre, et qu'on accorde le temps nécessaire pour répondre après avoir fait appel aux conseils de professionnels. Ces protocoles couvriraient la totalité du cycle de vie du projet. On a cité en exemple la Colombie-Britannique dont la réglementation exige une preuve du dédommagement offert aux propriétaires fonciers. Les participants ont dit que les dédommagements devraient être équitables entre tous les propriétaires fonciers, et offerts de façon transparente.

Les ententes sont également un sujet de préoccupation. Actuellement, on demande aux propriétaires fonciers de signer les ententes avant de connaître toute la portée du projet, ce qui compromet leur capacité de négocier. Il est fréquent que certains renseignements soient divulgués après coup, ou à cause de l'adoption de nouvelles exigences réglementaires dont l'agrandissement des zones de sécurité entourant les emprises sur les propriétés, grugeant plusieurs mètres sur les terrains occupés. De nombreuses personnes ignorent ce qu'il y a sur leurs terres; cela engendre des risques pour la sécurité qu'ils ne sont pas en mesure de divulguer à d'éventuels acheteurs.

Un participant a suggéré un délai de grâce de 24 à 48 heures où le signataire de l'accord peut révoquer celui-ci sans pénalité. Cela permettrait de contrer l'approche agressive des agents des terres tout comme des promoteurs; comme l'a dit un des participants : de les décourager.

On a dit au Comité que le citoyen ordinaire ne sait pas qui réglemente un projet ni à qui s'adresser s'il a des questions ou besoin de conseils. Ils ont entendu que l'ONE est le mieux placé pour informer les propriétaires fonciers et autres personnes sur leurs droits dans le cadre de projets énergétiques. Le manque de sensibilisation ou de compréhension a été souvent invoqué comme un obstacle à la revendication des droits des propriétaires fonciers et des peuples autochtones.

On a aussi dit au Comité que les lois doivent protéger les signataires d'ententes signées sous des prétextes fallacieux. Les participants ont souligné que cela s'est produit de nombreuses fois et qu'ils sont de plus en plus frustrés du fait que les promoteurs semblent s'en tirer sans pénalité. On a recommandé d'adopter des dispositions pour annuler les documents signés lorsqu'un signataire peut prouver à l'ONE qu'il y a eu fausse représentation.

Certains propriétaires fonciers ont mentionné que l'industrie semble hésiter à négocier avec des groupes autochtones mieux organisés et qu'elle pourrait adopter des tracés de pipeline qui empruntent le plus de terres privées possible où les noyaux de résistance sont plus faibles.

En ce qui concerne le dédommagement des propriétaires, certains participants ont affirmé que lorsque l'ONE approuve un projet, il devrait veiller à ce que les propriétaires et autres parties touchées reçoivent un juste dédommagement. Ils souhaitent tous que cela soit enchâssé dans la loi. Ils ont également suggéré que le paiement à l'avance soit obligatoire pour le cas où surviendrait le rachat ou la faillite des entreprises. Dans la même veine, les participants ont suggéré que l'article 86 de la *Loi sur l'ONE*, sur le loyer versé aux propriétaires, soit plus précis, car ils croient que les compagnies réussissent actuellement à contourner la loi. Les participants ont suggéré que cet article de la loi soit révisé de manière à prévoir le versement de paiements annuels aux propriétaires, et que ledit article soit obligatoirement révisé aux cinq ans.

On a discuté du processus d'arbitrage des pipelines, administré par Ressources naturelles Canada (RNCa), pour les projets réglementés par l'ONE. Nombreux sont ceux qui croient que le délai accordé au processus est trop long, avec des résultats en partie déterminés par l'abandon des parties après épuisement de leur temps et de leurs ressources. Ce long délai est dû en partie au fait que le règlement actuel fait en sorte que le processus reprend du début lorsque l'un des arbitres abandonne un cas particulier. On a souligné que les agriculteurs et les autres parties lésées ne sont pas payés pour le temps consacré aux procédures et que selon la période de l'année, ils doivent parfois sacrifier des revenus pour être présents, par exemple lorsque les audiences coïncident avec le temps des semences. Les participants ont soutenu l'idée d'un calendrier fixe, après quoi on pourrait régler les différends, avec des étapes supplémentaires pour des moyens de résolution des conflits de remplacement avant un arbitrage sans appel.

On a dit que le processus de résolution des différends en matière de dédommagement devrait être plus transparent. Les participants se sont plaints que les décisions découlant du processus d'arbitrage sur les pipelines géré par RNCa n'étaient pas rendues publiques. Les plaignants sont dans l'impossibilité d'étudier les précédents. La seule façon de se faire une idée est d'interjeter appel contre la décision de l'arbitre en Cour d'appel fédérale, celle-ci rendant ses décisions publiques.

On a mentionné au Comité la nécessité de créer un processus d'appel intermédiaire où les propriétaires se présenteraient devant un comité d'appel de l'ONE (tribunal quasi judiciaire) avant de se rendre en Cour d'appel fédérale.

Les participants ont exprimé leur désir de travailler avec l'industrie et reconnaissent l'importance de cette dernière dans l'économie, mais souhaiteraient un climat de respect mutuel. Un agriculteur a résumé son point de vue quant à la façon dont l'ONE pourrait favoriser un tel climat :

1. Retirez le droit d'expropriation aux compagnies et limitez-le aux services détenus par les pouvoirs publics, comme les conduites d'eau potable et d'eaux usées.
2. Faites une étude sur une acceptation sociale significative dans le cadre du processus d'examen.
3. Reconnaissez la valeur du libre marché des terres en dédommagement des terres agricoles. Si l'ONE peut accorder l'accès à des terres privées, il devrait veiller à un juste dédommagement.
4. Reconnaissez la contribution des populations rurales aux cités-États.
5. Faites respecter l'intendance de l'eau et faites-la passer avant tous les impératifs industriels.
6. Insistez sur l'importance de protéger les terres agricoles productives contre les utilisations industrielles.
7. Créez un organisme national de défense des agriculteurs « avec des dents » pour équilibrer les intérêts des particuliers et de l'industrie.
8. Tenez compte des effets négatifs cumulatifs des projets sur les eaux.

On a tout particulièrement applaudi les intervenants/négociateurs de l'ONE formés par les peuples autochtones. Le mode substitutif de résolution des différends semble prometteur et l'ONE devrait écouter ce que les propriétaires ont à dire et chercher davantage à comprendre leurs intérêts, leurs positions et les impacts qu'ils subissent.

De nombreux droits de servitude datent de plusieurs décennies. Les participants ont exprimé leur frustration vis-à-vis le traitement qu'on leur réserve aux sièges sociaux des compagnies et lorsqu'ils demandent de moderniser du matériel vétuste. Les propriétaires présents ont dit qu'ils rencontrent beaucoup de résistance lorsqu'ils tentent de rouvrir des ententes caduques pour les rendre conformes aux normes du 21^e siècle. Ce faisant, ils estiment qu'il faudrait un règlement qui prévient l'application d'ententes caduques sans modification sur une longue période.

Tous aimeraient un plus grand respect et une continuité dans les négociations entre les compagnies, leurs hautes directions et les propriétaires, les Premières Nations et les municipalités.

On a souligné la nécessité de régler les résultats des fusions et acquisitions au sein de l'industrie. On a également mentionné des cas de dommage aux propriétés privées découlant d'information cachée lors de la signature de l'entente ou de violations des dispositions des ententes signées.

Les participants se sont à plusieurs reprises dits préoccupés par les compagnies qui font faillite et qui sont rachetées, et de leurs obligations non respectées de nettoyer les déchets toxiques ou d'extraire les pipelines du sol. Lorsque ces dommages ne sont pas réparés, les intendants des terres subissent des pertes de revenu et une baisse de revenu potentiel.

On s'est également dit préoccupé par la capacité de réaction des compagnies pour résoudre les problèmes qui surviennent en cours d'exploitation. Cependant, on a donné un exemple très positif où une compagnie réglementée par l'ONE a pris immédiatement les mesures pour réparer une injustice, payer tous les frais

et s'assurer que toutes parties touchées étaient satisfaites avant de fermer le dossier. On a cité cet exemple en soulignant que toutes les compagnies devraient agir ainsi.

On a dit au Comité que les concepts d'intendance des terres et de contribution aux générations futures ne semblent pas avoir suffisamment de poids dans les considérations de l'ONE. Par exemple, la fracturation comporte de grands risques pour les générations actuelles et à venir. Les participants ont dit au Comité qu'ils aimeraient que la *Loi sur l'ONE* comporte des dispositions qui protègent les terres agricoles contre la surindustrialisation.

En résumé, on a fait état de beaucoup de frustrations et de préoccupations, mais également d'un manque de respect en rapport avec l'acquisition des terres et les dédommagements. Même si de nombreux exemples concernaient les projets de développement énergétiques et les pipelines associés réglementés par les provinces, certains visaient clairement des projets réglementés par l'ONE. En outre, la conduite des agents des terres et les processus connexes sont très préoccupants, et les propriétaires demandent à l'ONE d'élaborer des pratiques exemplaires et d'améliorer les règles qui s'adressent au plus grand nombre.

THÈME : Engagement auprès des peuples autochtones

Séance publique – 1er mars 2017

Les propriétaires fonciers ont dit qu'ils avaient l'impression que la pression avait augmenté sur les terres privées ces dernières années et que l'octroi d'accès à ces terres semble se faire plus rapidement et à moindre coût que lorsqu'on négocie avec les collectivités autochtones.

Afin que soit rétabli un climat de confiance, un participant a demandé que l'ONE publie ce que font les entreprises pour administrer les déchets toxiques et les terres dévastées laissées derrière dans les réserves des Premières Nations.

On a souligné que les droits conférés par traités sont continuellement violés depuis la signature du Traité 8. Ainsi, on se demande si les recommandations seront ignorées et si les promesses non tenues continueront à s'accumuler. On a dit au Comité que les Anciens sont désillusionnés à cause des trahisons passées. On a aussi entendu que, dorénavant, les peuples autochtones devraient participer dès les premières étapes des avant-projets.

On a dit que les collectivités autochtones touchées par un projet devraient participer à sa surveillance, notamment à celle de ses effets sur la faune et les cours d'eau. La connaissance qu'ils ont de leur terre est incomparable et ils sonnent l'alarme depuis un bon bout de temps. Un participant a exprimé son inconfort d'être isolé des autres parties parce qu'il est autochtone. Il estimait que tout le monde devrait pouvoir participer aux prises de décision. En fait, sa perception est que les compagnies évitent d'engager le dialogue avec les peuples autochtones.

On a souligné que certaines entreprises autochtones se spécialisent dans les évaluations environnementales. Malgré cela, les compagnies font quand même appel à leurs propres spécialistes en EE, d'où ce sentiment de conflit d'intérêts.

On a affirmé au Comité qu'il faudrait un délai de trois ans de travail avec les peuples autochtones avant de prendre une décision relative à un projet afin d'en étudier et évaluer adéquatement les impacts, et que les connaissances traditionnelles des groupes locaux devraient peser davantage dans la balance.

On juge que l'utilisation d'interprètes dans les négociations avec les peuples autochtones est essentielle, non seulement comme preuve de respect, mais également pour que les membres de la collectivité comprennent parfaitement ce qu'on leur propose.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

On a souligné que les peuples autochtones veulent collaborer avec l'industrie et le gouvernement et qu'ils conservent un certain optimisme malgré les transgressions passées. On a dit au Comité que les terres sont si importantes pour eux qu'ils jugent de leur devoir de les défendre. Dans un tel contexte, la notion de terres regroupe le sol, l'eau, les arbres, l'air et la faune.

Les participants ont souligné l'importance de la collaboration pour protéger les terres, non seulement celles des Premières Nations, mais aussi de celles des peuples autochtones et de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes sur un pied d'égalité. Tous nos descendants auront besoin d'eau potable et d'emplois pour faire vivre leurs familles.

On a dit que la participation et la consultation ne suffisent pas; et qu'il faut un engagement sérieux des peuples autochtones tout au long et au-delà du cycle de vie des projets. Les participants se sentent abusés par les compagnies et les gouvernements qui croient les avoir au travers de leur chemin. On a également mentionné la nécessité du consentement de tous les conseils des tribus touchées par les projets. Les promoteurs ne devraient pas cesser de se demander quels sont les peuples autochtones qui risquent d'être touchés dès qu'ils ont obtenu un « oui ».

Un participant a suggéré que l'ONE adopte le modèle de Synergy Alberta qui porte ses fruits en soutenant des groupes de la province qui réunissent des intervenants, des groupes autochtones et des compagnies pour résoudre les questions afférentes à leurs intérêts.

Les participants se sont montrés inquiets quant à la capacité de l'organisme de réglementation provincial de puiser l'eau des rivières sans la participation des Autochtones. On a recommandé que l'ONE adopte un système semblable à celui des Territoires du Nord-Ouest où les peuples autochtones doivent participer directement à chacune des interventions touchant les eaux et les milieux humides. Certains participants ont dit que cela devrait se faire plus rapidement que la suite du processus de modernisation de l'ONE.

Un participant a dit que les Premières Nations de la région ont mis sur pied leurs propres entreprises d'évaluation environnementale qui tiennent compte des connaissances autochtones des terres, de l'eau, des terrains de chasse et des milieux vulnérables. Ils croient que les compagnies devraient embaucher ces entreprises et prévenir ainsi toute suspicion de conflit d'intérêts comme ce qui arrive avec celles qui embauchent leurs propres entreprises.

On a invité le Comité à tenir compte de l'appartenance et de la confidentialité des connaissances autochtones qui sont souvent sacrées et qui ont été indûment utilisées par le passé. Les connaissances et les valeurs autochtones devraient être prises en considération aux plus hauts niveaux de la réglementation. On a également demandé au Comité d'évaluer si les connaissances des peuples autochtones devaient primer légèrement sur la science occidentale, les connaissances se fondant sur une expérience quotidienne sur le terrain, la science se fondant sur des théories et des visites occasionnelles des sites ciblés.

La langue est également perçue comme un problème, les peuples autochtones et les Anciens jugeant que leurs connaissances sont mal traduites en anglais.

Les participants ont exprimé un sentiment d'urgence quant à la modernisation de l'ONE, les peuples autochtones assistant à des prises de décision fondées sur les lois de 1959 et non sur l'état lamentable actuel des terres. C'est pourquoi les participants croient que l'ONE devrait mettre sur pied sans délai un comité représentatif des peuples autochtones, et un autre des propriétaires fonciers, avec un financement adéquat. On a également suggéré que ces organismes se partagent la responsabilité de déterminer les changements qui déboucheront sur des recommandations faites par le présent Comité d'expert au gouvernement du Canada.

On a également dit au Comité que l'ONE devrait obliger les compagnies à divulguer l'emplacement exact de leurs projets aux peuples autochtones qui utilisent les terres touchées. Une part de cette exigence pourrait comporter suffisamment de signes pour que les membres des collectivités gardent un œil sur le déroulement du projet et posent des questions en temps et lieu.

On a expliqué au Comité comment la prospection et l'exploitation du gaz de schiste avaient empiété sur les droits territoriaux de la Première nation de Fort Nelson. Cette collectivité croit que l'ONE n'est ni capable ni intéressé à mener des évaluations pertinentes; qu'il n'est pas constitué pour le faire, et qu'il omet ou minimise les impacts sur les droits, la culture et les terres des peuples autochtones. Fort d'une expérience appréciable en extraction des ressources, un représentant a fait les recommandations suivantes au Comité d'experts :

Importants changements structureux indispensables à la modernisation de l'ONE

1. Mandats contradictoires : L'ONE ne devrait pas avoir le mandat d'une part de promouvoir l'exploitation des gaz de schiste parallèlement aux provinces, et d'autre part de mener des évaluations pertinentes de leurs impacts sur les droits des collectivités. L'ONE ne devrait pas avoir le mandat d'effectuer des évaluations environnementales; cela devrait relever strictement de la LCEE. Par contre, l'ONE est mieux adapté pour les tâches suivantes :
2. Collecter et diffuser l'information sur l'énergie.
3. Donner des conseils au gouvernement fédéral en matière d'énergie.
4. Réglementer les pipelines fédéraux après les EE.
5. Veiller à l'application de la réglementation et des conditions.
6. Établir des rapports sur les technologies et la sûreté des pipelines.
7. Évaluer l'équité des échelles tarifaires proposées.
8. L'intérêt public canadien devrait être déterminé par un ministre fédéral, et non par l'ONE.
9. L'ONE ne devrait plus évaluer le bien-fondé des promoteurs ni mener les consultations de la Couronne auprès des peuples autochtones; il devrait plutôt fournir des conseils d'expert aux organismes gouvernementaux responsables de ces démarches.
10. Il faudrait mettre sur pied un « organisme de réconciliation indépendant » qui supervise les consultations de la couronne dès le processus préalable aux EE; cet organisme pourrait recommander au ministre de confier l'examen de l'EE d'un projet à un comité indépendant.
11. Si l'ONE demeure le principal organisme d'évaluation, il faudra ajouter de nouvelles dispositions à la *Loi sur l'ONE* que pourront invoquer les ministres lorsqu'ils ou elles évaluent les recommandations de l'ONE :
 - 1) Renvoi à l'examen d'un comité indépendant;
 - 2) Adoption de la recommandation avec des conditions supplémentaires ajoutées par les ministres après consultation de l'organisme de réconciliation;
 - 3) Mise sur pied d'un comité d'experts semblable au comité d'examen de la LCEE.
12. Créer des comités consultatifs permanents régionaux autochtones.

13. Augmenter les capacités communautaires.
14. Augmenter les capacités internes.
15. Effectuer des évaluations stratégiques régionales des bassins de gaz de schiste en Colombie-Britannique (adopter une méthode d'évaluation complète, jusqu'aux navires).

Améliorations progressives de l'ONE

1. Mettre sur pied un organisme de réconciliation qui collabore étroitement avec les collectivités autochtones touchées. Responsabilités :
 - a. Déterminer les groupes autochtones participants et la façon dont ils participeront;
 - b. Délimiter les renseignements nécessaires aux évaluations culturelles et socioéconomiques ainsi qu'à l'utilisation des terres et des droits des Autochtones pour les EE;
 - c. Pertinence du matériel de demande nécessaire à ces sujets;
 - d. Arrêt de « l'horloge » d'une EE si un promoteur ne fournit pas les renseignements nécessaires;
 - e. Pertinence de l'engagement du promoteur auprès des groupes autochtones;
 - f. Incidences (et leur importance) sur la culture autochtone, l'utilisation traditionnelle et les droits conférés par l'article 35;
 - g. Consultation subséquente à l'EE et accommodement des droits des Autochtones non couverts par les conditions de l'EE. Actuellement, les compagnies peuvent ou non s'entretenir avec les collectivités après une consultation initiale. Lorsque les membres d'une collectivité prévoient se battre contre un projet de longue durée, un dialogue doit être maintenu du début jusqu'à la toute fin du projet.
2. Conditions impératives à la participation des Autochtones à la surveillance et à la gestion adaptative pendant toute la durée du projet.
3. Mettre les connaissances traditionnelles sur un pied d'égalité avec la science occidentale - les compagnies gazières et pétrolières versent de grosses sommes quotidiennement aux scientifiques dont les décisions touchent les droits des Autochtones jusqu'à la fin des temps.
4. Moderniser les processus d'audience pour démontrer plus de respect envers les participants communautaires.
5. Évaluer les incidences en aval.
6. Supprimer la clause d'exonération de l'article 58 de la *Loi sur l'ONE* afin que l'ensemble des travaux et des activités soit soumis à une EE.
7. Passer d'un mandat sur l'intérêt public à la réconciliation; les droits sont trop souvent englobés dans l'intérêt public.
8. La *Loi sur l'ONE* doit faire explicitement référence à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment au consentement libre, préalable et éclairé.
9. Équité dans les impacts - concept des gens plus susceptibles de faire les frais des effets préjudiciables afin d'éliminer ces derniers. Actuellement, on envisage les bénéfices au milieu et à la fin du parcours de la chaîne de valeur, et les impacts environnementaux au début de celle-ci.
10. Équité intergénérationnelle - responsabilité envers les générations futures pour leur donner les mêmes chances, de l'eau et de l'air sains, des originaux et des fruits sauvages.

Un représentant de la Première Nation Spuzzum a ajouté les recommandations suivantes, dont bon nombre appuient celles qui sont énoncées plus haut :

1. Pour remplir son obligation constitutionnelle, la Couronne doit consulter et accommoder de façon appropriée les peuples autochtones relativement aux effets potentiels sur leurs titres et leurs droits, et *tenter de justifier toute violation de ces droits*.
2. Afin d'évaluer efficacement les impacts sur les droits et les titres autochtones, il faut
 1. greffer les connaissances, lois, points de vue, cultures et traditions autochtones au processus

- d'examen réglementaire.
2. Le processus décisionnel en fonction du contenu doit être cohérent avec la jurisprudence canadienne et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.
 3. Pour participer pleinement et de façon significative, les peuples autochtones doivent recevoir le financement nécessaire.

On a dit au Comité que les relations entre Nations sont essentielles à l'amélioration des relations avec les peuples autochtones dans un esprit de réconciliation. Il est important de veiller à ce que les Autochtones soient entendus tout au long du processus et que les droits conférés en vertu de l'article 35 soient confirmés. Actuellement, les collectivités autochtones doivent recourir à la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) pour freiner les développements. Pour que les voix autochtones soient entendues, du financement sera nécessaire. On a proposé que l'ONE ou le gouvernement fédéral finance les collectivités autochtones pour les aider à évaluer les effets cumulatifs des développements énergétiques.

Les participants ont dit au Comité que *tous les Canadiens et les Canadiennes ont signé des traités* et que ceci a donné le Canada d'aujourd'hui. La Cour suprême du Canada a eu recours à maintes reprises aux droits conférés par traité; leur respect nous concerne tous.

On a dit au Comité que les promoteurs proposent parfois aux peuples autochtones des programmes de formation des jeunes sur le développement énergétique. Certes, les membres des collectivités y voient un avenir pour leurs enfants, mais cela ne signifie pas obligatoirement l'acceptation d'un projet. En outre, les compagnies n'embauchent que le nombre minimal obligatoire d'Autochtones, généralement aux postes les moins bien rémunérés.

Les participants métis ont dit que les compagnies se réfugient parfois derrière les minimums imposés par la loi pour se soustraire à ces obligations d'embauche, et à une considération d'ensemble. Ils ont remarqué que depuis l'arrêt Daniels, les gouvernements reconnaissent les Métis, mais les compagnies ne le font toujours pas.

On a souligné au Comité que l'ONE pourrait éduquer les compagnies et le public canadien quant aux valeurs que les peuples autochtones ont données à leurs terres. On estime que cela devrait aider à changer l'attitude de ceux qui n'ont pas droit à une considération spéciale, y compris les travailleurs sur le terrain qui tiennent des propos racistes. Les participants ont également souligné que les différends ne sont pas uniquement d'ordre financier, l'argent ne pouvant remplacer les terres.

D'autres participants ont dit que les différents styles de communication donnent naissance à un certain racisme; certains peuples autochtones préfèrent prendre du recul sur une question et en faire le tour avant de donner leur réponse, tandis que de nombreux autres peuples posent des questions en espérant une réponse presque immédiate. En outre, bon nombre de connaissances importantes pour les Autochtones sont transmises oralement d'une génération à l'autre. Souvent, les écrits n'ont pas le même poids qu'au sein des collectivités non autochtones. La collaboration repose sur une compréhension de ces différences et de ces valeurs culturelles. Par exemple, le format actuel des audiences de l'ONE est, selon de nombreux peuples autochtones, très intimidant et contradictoire; il faut le modifier et y ajouter les valeurs culturelles et l'histoire orale des Autochtones.

Un participant a parlé des leçons apprises de son expérience de consultation des collectivités autochtones au nom de l'industrie. Il a dit au Comité que les processus de l'ONE doivent être mieux définis et mieux expliqués aux collectivités autochtones. Pour ce faire, l'ONE doit comprendre la différence d'état d'esprit et de vision du monde que partagent de nombreux peuples autochtones.

Il faut tout d'abord gagner le respect d'une communauté avant de lui exposer un projet. Pour faire preuve de respect, il faut notamment reconnaître les droits des peuples autochtones sur leurs terres. À ce jour, c'est tout le contraire qui se produit et les Anciens ainsi que les membres des collectivités sont insultés lorsqu'on leur demande à maintes reprises de démontrer leurs liens à la terre.

Les participants ont dit que les groupes autochtones devraient établir pour le gouvernement et l'industrie un protocole servant à les aborder.

On a dit au comité qu'il existe déjà une solide base de références probantes sur les droits autochtones – les droits conférés par traité, les droits inhérents, les titres, les décisions de la CSC, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et l'obligation de consulter. Les collectivités ne devraient pas avoir à démontrer leurs droits sur les terres.

THÈME : Participation du public

Séance publique – 1er mars 2017

On a dit au Comité que le site Web actuel de l'ONE est difficile à parcourir et à comprendre, même avec une solide expérience dans un domaine apparenté. Les participants ont également souligné leur désir que l'ONE rende publique une plus grande quantité de renseignements. Les participants aimeraient consulter les décisions antérieures (pour ou contre les projets), les tarifs compensatoires versés aux propriétaires fonciers, un répertoire des infrastructures et des droits de surface ainsi qu'une carte des emplacements précis des pipelines et des puits en service ou désaffectés.

Plusieurs participants ont dit qu'ils avaient déjà si souvent exprimé leurs doléances sans aucun résultat qu'ils sont sceptiques vis-à-vis les consultations publiques – ils y participent seulement lorsque leurs moyens de subsistance personnelle sont directement menacés.

Un membre de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières de l'ONE a dit au Comité qu'il s'agit d'un forum pour le dialogue et la rétroaction à l'ONE. On a entendu dire qu'il y a déjà eu un North East Energy and Mines Advisory Committee (NEEMAC) qui était aussi un bon forum pour transmettre des doléances à l'ONE.

En dernier lieu, un participant a rappelé au Comité la nécessité d'écouter les jeunes et les travailleurs attirés dans la région par les emplois du secteur de l'énergie et dont les emplois précaires dépendent de la bonne conduite du promoteur. On a demandé comment les compagnies étrangères qui prennent le contrôle de projets peuvent être tenues d'embaucher des gens du coin au lieu de travailleurs étrangers.

Le Comité a également pris connaissance des remarques générales suivantes :

La procédure de consultations publiques qu'utilise le Comité de modernisation de l'ONE est louable et les participants sont reconnaissants d'avoir la possibilité de donner leurs commentaires.

On s'est dit préoccupé par la vitesse avec laquelle les recommandations du Comité d'experts seraient mises en œuvre, parce qu'on craint que l'industrie, confrontée à une nouvelle réglementation, se presse de faire approuver ses projets au regard de la réglementation de 1959.

On a également demandé l'adoption de dispositions pour réviser la *Loi sur l'ONE* plus souvent que ce qui s'est fait à ce jour.

De plus, certaines questions demeurent sans réponse, mais elles seront ultérieurement publiées sur le site Web :

1. Que dit la réglementation de l'ONE à propos des découvertes archéologiques sur les sites qu'il réglemente? On s'est dit préoccupé par le projet du barrage du Site C et les participants veulent savoir ce que fait l'ONE à ce sujet.
2. L'ONE tient-il compte des émissions de gaz à effet de serre, y compris les émissions en amont et en aval, dans le cadre de ses examens de projet? Prend-on en considération l'Accord de Paris?
3. L'ONE examine-t-il les analyses de macrodonnées pour déterminer les problèmes inhérents aux pipelines?
4. L'ONE a-t-il les pouvoirs ou les compétences pour mettre sur pied un programme de location; peut-il obliger une compagnie à conclure des baux annuels avec les propriétaires fonciers et à en revoir les clauses aux cinq ans?

Edmonton (Alberta)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie Consultation publique Edmonton (Alberta) – les 7 et 8 mars 2017

Les membres du Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE) se sont réunis à Edmonton les 7 et 8 mars 2017 pour tenir des rencontres en personne qui comptaient des présentations de la part du public et des peuples autochtones, une séance de dialogue avec le public et une séance de dialogue ouvert avec les Autochtones.

Le résumé qui suit présente les commentaires et les avis obtenus tout au long de ces séances de participation en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du Comité d'experts.

Il est organisé en fonction des thèmes de l'examen du Comité. Toutes les parties avaient été invitées à donner leurs commentaires sur toute question concernant la modernisation de l'ONE. Voici ces thèmes :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Relations avec les peuples autochtones
6. Participation du public

Le Comité tient à remercier tous les participants qui ont fait part de leur expertise et de leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 7 mars 2017

Composition et expertise de l'ONE

On a informé le Comité que les nominations à l'ONE devraient être fondées sur le mérite et être dépolitisées. On a proposé de déterminer quelles disciplines devraient être représentées (p. ex. ingénierie, sciences de l'environnement, métiers spécialisés). Les peuples autochtones devraient également être inclus, et une grille devrait être utilisée pour évaluer l'expertise des personnes nommées.

Il a été noté que l'ONE ne disposait pas de connaissances suffisantes sur les endroits où sont prévus les projets et qu'une participation de membres de l'Office serait un moyen de remédier à ce problème. Un participant a proposé de créer des comités multilatéraux qui pourraient contribuer à mettre ces connaissances au service de l'ONE.

En raison des technologies actuelles qui permettent de travailler à distance, des participants estiment que les exigences liées au lieu de résidence pour être membre de l'Office ne sont plus pertinentes. De fait, ces exigences limitent la représentation locale à l'ONE.

Emplacement

Les participants ont fait part de leurs divers points de vue sur l'emplacement de l'ONE. Bien qu'ils prennent acte du risque de perception de conflits d'intérêts, des participants ont indiqué qu'en étant situé à Calgary, l'ONE peut tirer profit de la riche expertise offerte par les établissements d'enseignement postsecondaire et le secteur des pipelines.

Un participant a indiqué que l'emplacement actuel de l'ONE le protégeait de l'influence politique, tandis qu'un autre a lancé une mise en garde relativement au temps qui serait nécessaire pour rebâtir l'expertise si l'ONE était déménagé à Ottawa. Un participant a proposé de mettre sur pied davantage de bureaux satellites, car ce ne sont pas toutes les activités de l'ONE qui nécessitent des connaissances techniques. En revanche, un autre participant a suggéré de déménager l'ONE à Ottawa tout en maintenant son service de relations avec l'industrie à Calgary.

Politique et gouvernement

Le Comité a pris connaissance de l'importance pour le gouvernement d'établir une politique publique claire pour orienter l'ONE dans son processus décisionnel. En tant qu'organisme de réglementation, l'ONE ne devrait pas jouer un rôle dans l'établissement de politiques. Dans le même ordre d'idées, il a également été dit que les questions relatives à la politique publique ne devraient pas être discutées dans le cadre des examens de projets.

Les participants ont pris acte du fait que le gouvernement était en train de mettre de l'ordre dans ses politiques, ce qui a été bien accueilli. On a aussi signalé au Comité que l'ONE devrait aller de l'avant dans le contexte politique actuel et ne pas reporter ses décisions en raison d'une lacune dans la politique publique.

Séance de mobilisation des Autochtones – 8 mars 2017

Des participants ont proposé que le processus d'élaboration de politiques tienne compte des effets cumulatifs des projets énergétiques sur le territoire selon les peuples autochtones, depuis les premières données enregistrées jusqu'à aujourd'hui.

Le Comité a appris que parmi les membres permanents et temporaires de l'ONE, il devait y avoir une représentation directe de la population autochtone, et que tous les membres devaient être sensibles à la gouvernance et aux droits des Autochtones, ainsi qu'aux perspectives découlant de l'expérience acquise ou de la formation. On a présenté au Comité l'exemple des comités de cogestion dans le cadre des traités modernes sur les revendications territoriales comme modèle de composition de comités dans le cadre d'un projet. Il a été proposé que les collectivités qui risquent le plus de subir des répercussions puissent nommer des membres.

Des participants ont fait part de leur opinion selon laquelle la représentation autochtone n'est pas seulement importante au niveau des membres de l'Office, elle doit aussi se refléter chez ses employés. Tous les employés doivent d'ailleurs être préparés à mettre à contribution de façon utile et efficace les Autochtones et les groupes autochtones. Il a été précisé que le fait d'être un Autochtone n'était pas suffisant et que la représentation autochtone était un moyen de disposer des connaissances autochtones et occidentales. Un participant l'a illustré en expliquant que les décisions étaient prises à Ottawa ou à Edmonton sans que personne se rende dans une réserve, ce qui se traduit d'emblée par un manque de crédibilité.

Le Comité a été mis au fait que le régime réglementaire de l'ONE aura très probablement une forte influence sur ceux des provinces et des territoires.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 7 mars 2017

Intérêt public

Le Comité a compris que la définition de l'intérêt public ne devait pas être établie par l'ONE, mais plutôt par le gouvernement, et ce, avant qu'une entreprise présente une demande coûteuse et détaillée.

Un participant a fait remarquer que l'ONE utilise déjà des critères pour évaluer l'intérêt public, notamment sur le plan social et économique, et que le fait d'enchâsser ces critères dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* contribuerait à assurer une plus grande clarté et la flexibilité nécessaire pour que la définition puisse évoluer au fil du temps.

Un participant a demandé au Comité de tenir compte du fait qu'un milieu de travail stable qui permet aux collectivités rurales de prospérer est une composante de l'intérêt public. Un autre a vivement conseillé au Comité d'examiner le rôle que joue le faible coût de l'énergie pour le consommateur final (particuliers, entreprises et organisations à but non lucratif au Canada) dans la détermination de l'intérêt public.

Évaluation environnementale

On a fortement recommandé au Comité de laisser la responsabilité des évaluations environnementales à l'ONE, car il possède l'expertise en matière de pipelines. Des inquiétudes ont été soulevées quant au chevauchement du processus qui pourrait découler du transfert de cette responsabilité. L'ONE continuerait de suivre les règles établies par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) afin d'assurer une cohérence entre les instances et les projets. D'autres participants ont signalé au Comité que l'ONE devrait continuer à réaliser l'évaluation des besoins pour un projet, mais qu'il serait préférable de transférer l'évaluation environnementale à l'ACÉE.

La question des évaluations environnementales stratégiques (EES) a également été soulevée. Comme une EES déterminerait les territoires à exploiter, cela rassurerait les investisseurs à long terme. D'ailleurs, on a fait remarquer que certaines provinces allaient dans cette direction. Toutefois, le processus d'EES étant complexe et long, l'ONE aurait de la difficulté à poursuivre l'examen des projets si une EES est en cours.

Information sur l'énergie et analyse

Comme l'ONE joue un rôle décisionnel, le Comité a compris que la responsabilité des renseignements énergétiques à la base des avis sur lesquels il fonde ses décisions devrait revenir à un autre organisme. On a laissé entendre que de cette façon, l'apparence de conflits d'intérêts s'en trouverait également réduite. Une évaluation des besoins fondée sur les renseignements d'un organisme neutre semblerait plus objective. Un participant a toutefois prévenu le Comité que certains organismes internationaux qui

recueillent des données sur l'énergie ne sont plus indépendants. Il faudrait donc que le mandat de l'organisme interdise la défense d'intérêts.

D'autres participants ont appuyé la création d'un organisme indépendant qui fournirait à toutes les parties les mêmes données énergétiques. On a donné comme exemple d'organisme neutre de collecte de renseignements le Secteur des minéraux et des métaux de RNCan, qui agit en vertu de la *Loi sur la statistique*. Des participants ont également indiqué que plus de renseignements sur les avantages des projets énergétiques devraient être présentés au public, ce qui pourrait favoriser leur acceptation par les collectivités. Par exemple, il faudrait produire des résumés en langage clair des longs documents techniques.

En ce qui concerne les données recueillies, des participants ont proposé qu'elles comprennent les sommes dépensées par l'industrie, en particulier sur le plan de l'innovation. Il a été noté que l'information concernant l'ONE est actuellement publiée par divers ministères, et que les participants ne sont pas certains que les données recueillies soient les bonnes.

Un participant a indiqué au Comité que l'industrie chimique transforme le gaz naturel en produits pétrochimiques et que l'ONE pouvait aider à réduire le coût de l'approvisionnement en gaz naturel canadien en fournissant plus d'information sur le marché. Par exemple, le coût d'approvisionnement aux États-Unis est plus faible en partie parce que l'information requise pour un processus d'attribution est accessible.

Élargissement du mandat de l'ONE

Des participants ont recommandé que le mandat de l'ONE continue d'être limité à l'encadrement réglementaire tout au long de la durée de vie d'un pipeline, ce qui correspond à son champ d'action et à son domaine d'expertise actuels. Ils ont souligné l'importance d'avoir un seul organisme qui encadre les activités réglementaires pendant toute la durée d'un projet, plutôt que de répartir cette responsabilité entre plusieurs organismes. Des participants ont recommandé de ne pas élargir le mandat de l'ONE, par exemple en ajoutant la réglementation de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre qui en découlent, car cela risquerait de diluer son expertise.

Un participant a proposé que les examens de projets mettent à contribution des critères mondiaux, puisque le fait que le Canada possède de loin les pipelines les plus sécuritaires pourrait avoir une incidence sur l'évaluation d'un projet. Il en va de même pour les répercussions d'un projet sur les changements climatiques, c'est-à-dire que si le Canada peut aider d'autres pays à avoir accès à des sources d'énergie plus propres, cela devrait également être pris en considération. Un autre participant a indiqué que les sources d'énergie de remplacement et l'efficacité énergétique étaient des thèmes importants que l'ONE devait étudier.

La collaboration avec les provinces et les territoires est essentielle pour examiner les effets cumulatifs, et leur réglementation devrait être prise en compte dans les décisions de l'ONE.

Le Comité a noté que les décisions prises par l'ONE avaient des répercussions sur l'économie du Canada qui allaient au-delà du secteur de l'énergie. Par exemple, il existe une industrie qui transforme en produits pétrochimiques à valeur ajoutée des liquides qui sont transportés dans le réseau collecteur du Canada. On a également mentionné au Comité que la définition des produits transportés dans les pipelines ne devrait pas être limitée aux produits « énergétiques » afin de ne pas nuire aux possibilités de développement économique.

Compte tenu de l'expertise de l'ONE liée à son champ de compétence actuel, un participant a proposé que l'ONE soit responsable de toutes les terres minières fédérales, y compris les parcs nationaux et les réserves indiennes. En ce moment, Pétrole et gaz des Indiens du Canada ne réglemente pas les activités pétrolières et gazières sur les réserves indiennes, et ne peut agir à titre d'arbitre pour les diverses parties ayant des intérêts sur ces réserves. On a fait valoir que dans le passé, cette incongruité avait nui aux intérêts des Premières Nations, qui avaient été subordonnés à ceux des étrangers. On a également proposé que le gouvernement fédéral clarifie les pouvoirs de l'ONE sur toutes les formes de transport énergétique interprovincial, y compris les lignes de transport d'électricité ainsi que le transport par train et par camion.

Excellence réglementaire

Des participants ont souligné la nécessité de disposer d'une réglementation de classe mondiale ou d'atteindre une « excellence réglementaire ». Ils ont cité en exemple le travail de l'organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta avec l'Université de Pennsylvanie. Les chercheurs ont découvert qu'un excellent organisme de réglementation en est un qui est à l'écoute et qui noue des relations. Il fait preuve d'intégrité, de compétence, d'engagement et d'efficacité dans le cadre de ses activités.

Séance de mobilisation des Autochtones – 8 mars 2017

Un participant a proposé que le Comité d'experts recommande d'ajouter aux facteurs du paragraphe 52(2) de la *Loi sur l'Office national de l'Énergie* la prise en compte des répercussions potentielles sur les droits et les intérêts des Autochtones. Cette modification serait renforcée par l'élargissement des critères de participation pour les peuples autochtones.

Un participant a posé une question sur la nature de l'influence des intérêts des Autochtones sur ceux de la population canadienne et vice versa. Le Comité a été informé que l'intérêt de la population canadienne ne devait pas être utilisé pour justifier les effets négatifs sur le territoire traditionnel. Les intérêts des Autochtones doivent être considérés comme étant distincts des autres, mais sur un pied d'égalité. À cet égard, des participants ont demandé que les droits inhérents et fondamentaux des peuples autochtones soient explicitement reconnus dans la *Loi sur l'Office national de l'Énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* afin de limiter le pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait aux intérêts des Autochtones.

Le Comité a été mis au fait que le cadre de référence des évaluations environnementales devrait être élaboré de concert avec les peuples autochtones et comprendre une évaluation des répercussions culturelles fondée sur la notion selon laquelle les valeurs autochtones ne sont pas mathématiquement quantifiables. Des participants ont également exprimé le souhait que certaines collectivités autochtones mènent leurs propres évaluations, plutôt que de se fier à celles des consultants externes de l'industrie.

Le Comité a compris que le mandat de l'ONE devrait être élargi afin d'inclure les changements climatiques. Un test climatique a été proposé. Les effets des changements climatiques sont bien réels pour les peuples autochtones et menacent leur dépendance traditionnelle à la terre, à l'eau et à la faune. On a dit au Comité que les effets en amont et en aval devraient être pris en considération.

On a demandé plus de clarté quant à la façon dont l'ONE gère les demandes d'information des groupes autochtones et des autres ministères, notamment Pêches et Océans Canada. Un conseiller technique était d'avis que les capacités des ministères dans le domaine des sciences appliquées et sociales justifiaient qu'ils agissent à titre de conseillers de confiance de l'ONE en ce qui a trait à l'analyse des données présentées, plutôt que tout autre intervenant qui demande de l'information.

On a demandé au Comité d'envisager la possibilité que l'ONE élabore une vision à long terme pour l'exploitation graduelle des ressources au fil du temps. Plutôt que d'étudier chaque projet individuellement, cette vision permettrait de prendre en considération l'ensemble du portrait, y compris les projets encadrés par d'autres organismes de réglementation, afin de déterminer comment optimiser les assises territoriales, les droits issus des traités, le renouvellement écologique et les ressources naturelles au fil du temps.

On a également demandé au Comité que l'ONE tienne compte des répercussions sociales de la construction d'un pipeline. On a donné l'exemple d'une Première Nation à proximité de laquelle des chantiers de construction ont été aménagés et dont certains travailleurs temporaires ont agressé sexuellement des femmes autochtones. On estime qu'il y a plus de risques que ces actes se produisent lorsque les travailleurs affectés à un projet n'ont pas de liens avec la collectivité et quittent la région lorsque le projet est terminé. Un participant de cette collectivité prie l'ONE de mettre en place des dispositions pour l'embauche de travailleurs locaux et de tenir compte des conséquences socioéconomiques dans son Guide de dépôt.

THÈME : Rôles dans le cadre du processus décisionnel, notamment en matière de grands projets

Séance publique – 7 mars 2017

Rôles et processus décisionnels

Le Comité a compris que le processus réglementaire devrait être transparent et efficace, et que les décisions devraient être fondées sur la science et des données probantes. Des participants ont indiqué que les processus devraient continuer de reposer sur les principes d'impartialité et d'équité, et que l'ONE devait conserver la flexibilité nécessaire pour établir ses propres processus.

Le Comité a été informé que la prise des décisions finales devrait revenir au statut existant avant 2012, c'est-à-dire que l'ONE devrait avoir toute l'autorité nécessaire pour prendre des décisions (et non seulement formuler des recommandations). D'autres participants croient que le gouvernement fédéral devrait conserver l'autorité de prendre les décisions finales. On a également suggéré que le gouvernement fédéral ne conserve pas l'autorité de prendre des décisions, mais ait un droit de veto sur les projets. Il a toutefois été noté que les interventions politiques peuvent survenir très tard au cours du processus, soit après que les promoteurs ont consacré beaucoup de temps et d'argent à leur projet.

Des participants ont indiqué que l'industrie serait prête à appuyer une approche qui comprendrait un processus d'examen en deux étapes pour les nouveaux projets de pipelines. Au cours de la première période d'un an, le gouvernement déterminerait si le projet est d'intérêt public. Cet aspect est important, car l'industrie estime que le Canada perdrait environ 16 milliards de dollars par année en raison de la diversité insuffisante des marchés et de l'accès limité à ceux-ci. L'équilibre stratégique lié à l'intérêt public, y compris la consultation des peuples autochtones, devrait être soupesé tôt sur le plan politique et, au besoin, le promoteur pourrait suivre les étapes nécessaires pour la présentation d'une demande détaillée aux fins d'obtention d'un permis.

Si ce processus d'examen en deux étapes était adopté, la seconde étape débiterait sous la supervision de l'ONE et comprendrait l'examen d'une demande détaillée contenant un plan d'urgence, des plans d'ingénierie et d'autres dispositions. Selon ce modèle, l'évaluation environnementale se déroulerait lors de

la seconde phase une fois que les conditions auraient été mises en place pour atténuer les risques et les répercussions ainsi que pour répondre à des inquiétudes particulières.

Le Comité a aussi entendu qu'indépendamment de l'organisme responsable, la justification des décisions donnerait au public l'assurance que tous les facteurs ont été pris en considération. Il a été noté que la confidentialité actuelle des décisions du gouverneur en conseil (Cabinet) n'est pas propice à une véritable transparence.

Échéanciers

Les participants ont convenu que des échéanciers étaient nécessaires et ont discuté de la possibilité de les préparer conjointement avec les collectivités autochtones, et même avec la société civile. Divers scénarios et facteurs ont fait l'objet de discussions, mais il a aussi été mentionné que l'élaboration concertée des échéanciers signifierait une responsabilité partagée quant à leur respect.

Certains participants ont manifesté leur préférence pour des échéanciers plus courts dans le cadre de petits projets et des échéanciers plus longs dans le cadre de projets d'envergure. D'autres estiment que le type d'échéancier devrait dépendre de la complexité du projet.

Un participant a précisé que la durée requise sera tributaire de l'organisme qui assumera l'obligation du gouvernement de consulter. S'il s'agit de l'ONE, les échéanciers seront élaborés avec les peuples autochtones et probablement plus longs. Par ailleurs, les collectivités autochtones font face à des problèmes importants sur le plan de la participation en raison du temps et des moyens requis pour évaluer les répercussions potentielles d'un projet sur leurs droits et pour recueillir les connaissances traditionnelles pertinentes.

Des participants ont répété à plusieurs reprises qu'un cadre réglementaire clair est essentiel pour l'industrie. Celle-ci dispose d'une fenêtre très étroite pour réaliser les projets, il est donc très important qu'une entreprise ait un portrait clair des échéanciers et des conditions d'approbation de façon à ce qu'elle puisse planifier son projet, notamment trouver les investisseurs, acquérir le matériel requis, etc. Un processus réglementaire flou et compliqué peut effrayer les investisseurs. Pour illustrer l'importance d'adhérer à un échéancier, on a présenté l'exemple du projet gazier Mackenzie. Dans ce cas, il s'est écoulé sept ans entre la demande et la décision.

Des participants ont indiqué que les échéanciers pour la prise des décisions devraient tenir compte du fait qu'il y a parfois des années de travail avec des intervenants avant le dépôt d'une demande. Cela est nécessaire afin d'accorder suffisamment de temps aux collectivités concernées pour qu'elles soient à jour.

Processus de consultation

Bien que le Comité ait compris que la participation du public au processus de consultation devait être élargie, des participants ont également souligné que les conditions de participation devaient permettre un contre-interrogatoire écrit ou oral pour les documents de preuve présentés durant la consultation de l'ONE. Des participants ont également indiqué que l'assouplissement des critères de participation du public ne devait pas étouffer la voix de ceux qui sont les plus touchés par un projet.

Le Comité a appris qu'il existe des obstacles à la participation aux consultations, notamment en ce qui concerne leur format et leur caractère solennel. L'ONE pourrait mettre en place des mécanismes de

participation moins cérémonieux pour la présentation des documents de preuve, comme c'est le cas avec les comités techniques mis en place par le Bureau d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique.

Le Comité a pris note que ce sont la complexité, l'ampleur et les répercussions d'un projet qui devraient dicter la tenue ou la non-tenue d'une consultation publique. Il ne devrait donc pas y avoir de consultation publique pour toutes les demandes.

Séance de mobilisation des Autochtones – 8 mars 2017

On a suggéré au Comité que le processus d'audience actuel, qui est intimidant et s'apparente à un procès, soit remplacé par un processus où les documents de preuve traditionnels sont présentés dans les collectivités d'origine. Il a été recommandé de remettre en place le mécanisme de participation qui existait avant 2012 et qui permettait à des personnes ou à des groupes de présenter une lettre de commentaires sans avoir à présenter une demande de participation.

Un participant a proposé d'accorder un droit inhérent de participation aux groupes autochtones en précisant qu'il était très mal venu de demander à des Autochtones de prouver qu'eux-mêmes ou leur groupe étaient « directement touchés » ou possédaient « de l'information ou une expertise appropriée ».

Pour ce qui est de la participation du public et des Autochtones aux processus de consultation de l'ONE, on a suggéré au Comité d'experts d'étudier les méthodes utilisées lors de la Commission Berger. De fait, les collectivités autochtones du Nord estiment que cette approche était relativement ouverte et équitable.

Le Comité a noté que le processus décisionnel de l'ONE ne tenait pas suffisamment compte des droits issus de traités et des répercussions climatiques, et que cela devrait être obligatoire, y compris la prise en considération des émissions en amont et en aval. Il a été noté que le processus décisionnel de l'ONE porte principalement sur les projets dans le Sud du Canada, mais que les effets des changements climatiques se font sentir de manière disproportionnée dans les régions et les collectivités nordiques. Le gouvernement doit d'abord éclaircir le rôle de l'ONE sous l'angle élargi des décisions et des évaluations canadiennes liées au climat de façon à ce que l'ONE puisse en tenir compte dans les délibérations relatives à un projet. Il a été proposé que l'ONE utilise une quantification détaillée des engagements internationaux du Canada en matière de réduction des émissions comme point de référence pour évaluer les projets.

Le Comité a appris que l'ONE devait être plus ouvert face aux peuples autochtones et à leurs valeurs en ce qui a trait à l'élaboration de politiques et à la prise de décisions. On a proposé de maintenir un dialogue continu tout au long de la durée du projet plutôt que d'en restreindre la durée. Il a été noté qu'un délai de 18 mois était bien peu pour évaluer un projet qui risque d'avoir des répercussions perpétuelles, et que le financement actuel ne permettait pas d'étudier en profondeur les effets probables d'un projet et de les communiquer. Des participants ont indiqué que le processus décisionnel devrait respecter les lois de la nature, et non l'inverse.

Des participants ont discuté de la difficulté de tirer parti des connaissances traditionnelles tout en évitant qu'elles soient communiquées au public et mal utilisées. Le comité a su que, dans le passé, on avait surmonté ce problème en n'inscrivant pas de noms dans les rapports finaux et en communiquant certains détails aux commissions d'examen à huis clos. Un participant a proposé de recourir à la signature d'ententes pour la protection de la propriété intellectuelle des détenteurs de connaissances traditionnelles.

Séance publique – 7 mars 2017

Des participants ont parlé de l'expertise et des normes élevées de l'ONE à titre d'organisme qui réglemente des installations tout au long de leur cycle de vie. Des participants ont mentionné qu'ils estimaient que les pipelines du Canada étaient de loin les plus sûrs. Cependant, l'ONE doit mieux communiquer son rôle au public, et ce, en utilisant un langage clair.

Des participants ont indiqué que les inquiétudes sur le plan de l'environnement et de la sécurité devaient être au cœur de toutes les décisions de l'ONE et qu'il devait y avoir une meilleure collaboration entre tous les organismes de réglementation des pipelines. Le public ne sait pas quel pipeline est réglementé et par qui. Par ailleurs, lorsqu'un déversement se produit, c'est la réputation de toute l'industrie qui est entachée.

Le Comité a pris note que l'ONE devrait continuer d'être responsable de l'encadrement de la conformité, car il a l'expertise et les pouvoirs nécessaires, qu'il s'agisse de fermer un pipeline ou d'imposer des pénalités. Des représentants de l'industrie ont noté que, selon eux, l'ONE assurait bel et bien l'application de la loi de façon quotidienne. Le site Web ne présente pas adéquatement ce rôle au public, et des participants étaient d'avis que de meilleures communications amélioreraient grandement les choses en général.

Si ce rôle était transféré à RNCan, il y aurait une rupture dans l'approche présentée précédemment en ce qui a trait au cycle de vie.

Préoccupations sur le plan de la sécurité

Le Comité a compris que le mandat de l'ONE devrait être renforcé relativement à la sécurité publique.

Un participant a soulevé des inquiétudes à propos d'interventions antérieures lors de situations d'urgence, notamment un incident près d'Edmonton qui a été causé par le bris d'un pipeline par un autre exploitant de pipelines. Or, l'équipement d'intervention requis ne se trouvait pas sur les lieux. Le motif de préoccupation est double. D'abord, l'exploitant de pipelines aurait dû disposer de l'équipement approprié sur les lieux de l'incident. Ensuite, l'exploitant à l'origine de l'incident aurait dû savoir qu'un autre pipeline se trouvait là.

On a expliqué au Comité que l'industrie était très préoccupée par le sabotage de pipelines et qu'elle avait de la difficulté à faire exécuter les ordonnances. Des participants ont donné l'exemple de la fermeture manuelle de pompes en 2016 aux stations de pompage dans le cadre d'une action conjuguée. L'entreprise concernée a dû demander une injonction. C'est pourquoi les entreprises hésitent à indiquer l'emplacement précis des valves d'arrêt dans leurs plans d'intervention en cas d'urgence.

On a indiqué que l'ONE devait recourir aux meilleures techniques existantes pour assurer la sécurité des pipelines et atténuer les répercussions environnementales.

Un participant qui représentait une organisation de normalisation pour la sécurité des pipelines a indiqué au Comité qu'une série de paramètres de sécurité des pipelines serait publiée plus tard en 2017.

Les recommandations pour l'ONE étaient les suivantes :

1. Plaider en faveur de normes qui soutiennent les objectifs réglementaires liés à l'amélioration de la sécurité publique et de la protection de l'environnement, et les mettre davantage à contribution, notamment en ce qui a trait aux éléments suivants :
 - a. Aménagement du territoire pour les pipelines
 - b. Paramètres de sécurité des pipelines
 - c. Émissions en amont
 - c. État de préparation et intervention en cas d'urgence
2. Faire la promotion de la transparence quant aux normes du Groupe CSA citées par l'ONE en demandant l'aide du gouvernement pour qu'elles soient accessibles en mode « lecture ».
3. Assurer le niveau de sécurité publique le plus élevé en harmonisant toutes les normes et la réglementation liées aux pipelines avec les provinces et les territoires.
4. Tirer profit de sa position unique pour faciliter une collaboration accrue entre le Groupe CSA et l'industrie, les organismes de réglementation ainsi que les collectivités locales et autochtones dans le but de trouver des solutions efficaces qui favorisent l'atteinte de l'objectif stratégique.
5. Fournir un soutien continu pour l'élaboration constante de normes liées aux pipelines, notamment par la participation d'experts de l'ONE et le financement global des programmes, afin que le soutien offert depuis des dizaines d'années par le Groupe CSA dans ce secteur se poursuive.

On a entre autres proposé de créer un comité consultatif sur la sécurité publique qui donnerait une voix aux peuples autochtones, aux propriétaires fonciers et aux défenseurs de l'environnement. L'élaboration constante de normes liées aux pipelines bénéficierait ainsi d'un soutien continu.

Préoccupations des propriétaires fonciers

Le Comité a appris que les propriétaires fonciers sont ceux qui sont les plus exposés aux risques liés à un projet, mais que les décisions sont prises dans l'intérêt public général. Ces participants ont reconnu que des compromis sont nécessaires, mais ont indiqué que le fardeau était plus important pour ceux qui habitent à proximité d'un aménagement. Il est arrivé dans le passé qu'un projet soit approuvé pour des raisons économiques malgré ses répercussions sur la société et les terres privées.

Des participants ont proposé d'assouplir les critères de participation aux consultations publiques afin que les propriétaires fonciers et les occupants des terres à proximité des projets puissent y participer. Ils étaient en faveur d'un processus de demande de participation moins intimidant, mais ont indiqué que le processus était très convivial une fois que le droit de participer avait été accordé. D'autres ont soutenu qu'un processus si antagoniste nuisait à l'efficacité des discussions.

Des propriétaires fonciers ont fait état de leurs inquiétudes constantes relativement à la lutte contre les mauvaises herbes, à la qualité du sol ainsi qu'à l'utilisation et à la jouissance de leurs terres.

Le Comité a été mis au fait du déséquilibre entre les moyens de négociation des propriétaires fonciers et ceux des entreprises.

On a indiqué qu'une aide financière aux participants pourrait grandement aider les propriétaires fonciers à participer aux consultations et que celle-ci devrait être maintenue pendant toute la durée du projet.

Des participants ont fait savoir au Comité qu'ils avaient l'impression que les entreprises négociaient de mauvaise foi dans certains cas et qu'elles faisaient pression sur les propriétaires fonciers pour qu'ils signent

des accords avant d'obtenir un conseil juridique. Un participant a proposé que l'ONE offre d'emblée de l'aide aux propriétaires fonciers dans leurs négociations.

Des participants ont souligné qu'une lettre d'avis de la part d'un promoteur n'était pas suffisante. Le Comité a pris connaissance du fait que les propriétaires fonciers devaient parfois intervenir dans plusieurs projets à la fois, ce qui nécessitait la participation d'un spécialiste technique rémunéré et énormément de temps. Une entreprise a présenté au Comité ses principes directeurs à cet égard : elle communique avec les propriétaires fonciers très tôt dans le processus pour leur laisser un long temps de réflexion, leur fournit une aide financière pour qu'ils puissent demander un avis juridique, tente d'arriver à une entente de partenariat avec les propriétaires fonciers pour la durée du projet et a mis au point un outil pour les aider à savoir à quel moment ils devraient communiquer avec elle pour établir un accord de croisement et pour savoir quelles sont les activités sécuritaires et non sécuritaires.

Le Comité a noté que l'Alberta disposait d'un processus d'agrément pour les agents des terres, qui comprend des exigences de formation. Entre autres choses, les propriétaires fonciers doivent avoir suffisamment de temps pour réfléchir et ne pas avoir à signer un accord dès la première rencontre. Des participants ont indiqué que l'Association canadienne de pipelines d'énergie (ACPE) avait récemment participé au lancement d'une initiative nationale similaire afin d'assurer une uniformité partout au Canada. Il a été noté que cette initiative devrait se traduire par de meilleurs accords, ce qui améliorera la relation entre l'entreprise et les propriétaires fonciers, lesquels doivent travailler de concert tout au long de la durée de vie du pipeline.

Un participant était d'avis que la question de l'indemnisation devrait être indépendante du régime de l'ONE. En ce qui concerne l'arbitrage des litiges entre les entreprises et les propriétaires fonciers, le Comité a compris que la responsabilité devrait revenir à RNCan, mais que le processus pourrait être simplifié.

Séance de mobilisation des Autochtones – 8 mars 2017

Application de la loi

Le Comité a pris note que l'ONE doit se doter de processus de production de rapports, d'application de la loi et de conformité plus rigoureux et transparents, et que les peuples autochtones devraient participer à leur élaboration. Le Comité a appris que les promoteurs interprétaient parfois les conditions à leur avantage et n'agissaient pas toujours de bonne foi dans leurs relations avec les Premières Nations. On a ajouté que l'ONE et ses comités de projets devaient avoir le pouvoir d'imposer des pénalités à l'industrie si ses relations avec les collectivités autochtones ne sont pas appropriées et si elle ne respecte pas les conditions imposées par l'ONE.

Ententes relatives aux terres

Des participants ont expliqué la difficulté d'accompagner les aînés le long du tracé d'un projet de pipeline à la recherche de sites sacrés ou sensibles. On a expliqué au Comité la réticence de nombreux propriétaires fonciers à laisser les Autochtones suivre le tracé d'un pipeline sur leur terrain, même si leur propriété se trouve sur des terres territoriales. On a raconté l'histoire d'un fermier qui avait exhumé les restes humains d'un cimetière sur sa propriété et les avait remis à un musée plutôt que de laisser des Autochtones venir sur son terrain pour chercher des sites historiques.

Intervention en cas d'urgence

Le Comité a été mis au fait que les collectivités autochtones auront besoin d'aide financière pour participer à la planification et à la réalisation des interventions d'urgence, par exemple afin que l'équipement soit déjà sur les lieux en cas de déversement. On a soulevé la question de savoir comment faire participer plusieurs groupes autochtones vivant le long du tracé d'un pipeline aux activités de surveillance et aux interventions d'urgence. Le Comité a été informé que les groupes autochtones devaient être consultés individuellement afin de connaître leurs priorités, leurs moyens et leurs intérêts. Par exemple, des membres de certaines collectivités sont constamment sur le terrain, contrairement à d'autres.

Le Comité a également compris que la communication entre tous les groupes autochtones le long d'un pipeline est importante, et que cette collaboration est notamment possible pour des séances de formation ou des exercices d'intervention en cas d'urgence.

On a expliqué au Comité que les Autochtones étaient souvent les premiers à remarquer un accident ou une défaillance, car ils connaissent leur territoire mieux que quiconque. Pour consolider cette surveillance, on a proposé que le gouvernement et l'industrie financent des programmes de formation favorisant la poursuite de la surveillance et de la déclaration des incidents, mais dans un cadre plus officiel, ce qui offrirait des possibilités d'emplois et renforcerait la confiance dans les collectivités autochtones, tout en permettant au gouvernement et aux entreprises d'économiser beaucoup d'argent. On a proposé que certaines collectivités autochtones se spécialisent dans un type particulier de surveillance et d'atténuation des risques afin qu'elles puissent ensuite faire part de ces connaissances à d'autres collectivités, et inversement.

À l'heure actuelle, on ne sait pas très bien à qui signaler les incidents, et les documents de préparation aux situations d'urgence comptent des centaines de pages.

Pour assurer la sécurité et réduire au minimum les dommages environnementaux, un participant a proposé que la partie responsable de l'intervention soit celle qui se trouve le plus près du déversement ou de l'accident, sans égard à qui appartient le pipeline.

Enjeux particuliers

Des participants ont indiqué au Comité qu'ils craignaient que des entreprises fassent faillite et laissent derrière elles des déchets, des équipements abandonnés et des réservoirs de pétrole. Ils craignent également que les entreprises qui continuent de payer leur bail n'aient pas à nettoyer ce qu'elles ont laissé sur place. Il est arrivé que des groupes autochtones aient eu à intenter des poursuites pour obtenir une indemnisation dans des cas de ce genre.

Des participants s'inquiètent des puits abandonnés, qui sont de compétence provinciale. Ils estiment également que l'industrie n'en fait pas assez pour remettre en état les sites après les avoir utilisés.

Des participants ont fait part de leurs inquiétudes à propos des répercussions liées aux activités des entreprises sur ce qu'ils nomment la « sécurité spirituelle » en insistant sur l'importance des symboles et des sites sacrés. On a conclu qu'une meilleure connaissance des pratiques culturelles et de la spiritualité autochtone était nécessaire pour atténuer ces risques.

Le Comité a été informé que les collectivités autochtones non inscrites éprouvaient des difficultés en raison du manque de financement ainsi que de l'absence de reconnaissance de leurs droits constitutionnels, par exemple en ne pouvant pas participer aux activités de consultation en vertu

de l'article 35. Dans la décision liée à l'affaire Daniels, elles ont été décrites comme vulnérables et vivant dans un « désert juridique ».

THÈME : Relations avec les peuples autochtones

Séance publique – 7 mars 2017

Des participants ont fait savoir au Comité qu'ils souhaitaient que ces efforts de modernisation permettent aux Autochtones de faire confiance à l'ONE et aux régimes législatifs connexes, dans bien des cas pour la première fois.

Des représentants de l'industrie ont indiqué qu'ils considéraient toute participation des Autochtones d'un point de vue environnemental, social et économique, et que les facteurs considérés par l'ONE devraient également en tenir compte. On a informé le Comité que l'industrie pourrait être en mesure d'aider le gouvernement à nouer des relations avec les peuples autochtones et lui montrer, par l'entremise des demandes, comment il répondait à leurs inquiétudes. On a expliqué au Comité qu'il est difficile de prendre une décision lorsqu'un ou deux groupes autochtones sont en désaccord par rapport à un projet tandis que plusieurs autres désirent qu'il aille de l'avant.

Des membres de l'industrie ont exprimé leur désir de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), mais ont aussi souligné que certains points devaient être éclaircis par l'entremise de discussions entre l'industrie, le gouvernement et les peuples autochtones. Un participant a fait savoir que pour appliquer la DNUDPA, les parties devaient avoir la même compréhension de base du droit des peuples autochtones en ce qui concerne le refus d'un projet d'aménagement à tout moment au cours du processus. Il a été conclu que toutes les parties devront mieux comprendre la DNUDPA et ses implications, en particulier la perception des peuples autochtones à l'égard de sa mise en œuvre, étant donné que l'objectif consiste à travailler *avec* eux. Il a été noté que les entreprises avaient souvent les mêmes objectifs que les groupes autochtones, mais que le processus réglementaire les mettait en opposition.

Obligation de consulter

On a demandé au Comité d'apporter des éclaircissements quant à l'obligation de la Couronne de consulter en vertu de la Constitution, en particulier en ce qui concerne la façon dont l'ONE pourrait s'acquitter de cette obligation ou en matière d'évaluation du respect de l'obligation. Un participant a précisé que ces éclaircissements devraient correspondre à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Clyde River* et à la jurisprudence récente.

Des participants s'inquiètent du fait que la Couronne délègue son obligation de consulter à des promoteurs, ce qui crée davantage de friction et ne permet pas de discuter de nation à nation. La Couronne devrait participer elle-même en signe de respect.

Des participants ont noté que les collectivités autochtones tentent d'établir un consensus sur la base de l'intérêt supérieur de tous, ce qui peut prendre beaucoup de temps. Les dispositions sur le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause de la DNUDPA indiquent la façon de procéder pour les consultations.

Le Comité a entendu que les peuples autochtones devraient tous être consultés individuellement sur la base de leur nation, car les ententes ne sont pas toutes les mêmes avec la Couronne. Certains peuples autochtones ne sont pas représentés par des organisations nationales comme l'Assemblée des Premières Nations ou Inuit Tapiriit Kanatami.

On a aussi informé le Comité qu'il était nécessaire de veiller à ce que les membres d'une bande soient consultés individuellement et mis au courant des décisions qui les concernent. Un participant a indiqué que les échanges liés à un aménagement se font normalement avec le chef et le conseil de bande, si bien que les membres sont souvent les derniers à être mis au courant de ce qui se passe, que ce soit en raison d'un manque de moyens ou de problèmes de gouvernance. Il a aussi été noté que l'obligation de consulter devrait également s'appliquer aux autochtones qui vivent dans les régions urbaines, car ils ont encore des liens avec les terres traditionnelles, même s'ils n'y habitent pas à temps plein.

Mobilisation pendant toute la durée d'un projet

Le Comité a noté que la mobilisation devait avoir lieu le plus tôt possible, qu'on devait accorder davantage d'espace au volet culturel et que cela se poursuivre pendant toute la durée d'un projet. Le Comité a été mis au fait que les Autochtones, en particulier les aînés, devraient pouvoir participer aux processus d'examen ou aux activités continues liées à un projet dans leur langue maternelle. On a ajouté que certains aspects ne prennent tout leur sens que dans les langues maternelles, lesquelles traduisent une vision différente du monde. Certains participants ont proposé qu'un bureau ayant de l'expertise dans les questions autochtones soit créé pour conseiller l'ONE sur la mobilisation nécessaire tout au long du projet.

Des participants ont indiqué au Comité que le processus de consultation était coûteux pour les collectivités autochtones. On s'attend à ce que celles-ci travaillent avec de nombreux acteurs, notamment plusieurs ordres de gouvernement et promoteurs, mais elles n'ont pas les ressources ou les moyens d'y parvenir. Un participant a souligné que les sommes du Programme d'aide financière aux participants étaient « modiques » en comparaison de la valeur des ressources qui ont été exploitées au fil des années.

On a informé le Comité que la *Loi sur l'Office national de l'Énergie* accordait une trop grande latitude à l'ONE quant à l'imposition de la participation autochtone et à l'encadrement du droit de participation de certaines personnes ou de certains groupes autochtones aux débats, ce qui réduit la capacité de prendre des décisions fondées, équitables et efficaces.

Le Comité a entendu que les efforts actuels de mobilisation des peuples autochtones sont beaucoup trop axés sur l'examen du projet et qu'ils négligent les phases de construction, d'exploitation et de mise hors service dans le cadre de l'approche réglementaire de l'ONE axée sur le cycle de vie. Par conséquent, des participants ont demandé une participation accrue des peuples autochtones dans les activités de surveillance et de conformité aux termes de la *Loi sur l'Office national de l'Énergie*, lesquelles bénéficieraient de l'apport d'un ensemble incontestable de connaissances traditionnelles, ancestrales et communautaires. On croit que cette approche améliorerait grandement les travaux de surveillance des pipelines menés par l'ONE.

Des participants de l'industrie ont présenté des exemples de collaboration réussie avec des collectivités autochtones et ont mis l'accent sur l'importance de créer un climat de confiance au moyen d'une plus grande transparence.

Un participant voit la modernisation de l'ONE comme une occasion d'encourager les entreprises à mieux travailler avec les collectivités autochtones et à offrir des possibilités de développement économique qui peuvent prendre plusieurs formes, notamment des emplois et des partenariats d'affaires. Il a précisé que son entreprise misait de plus en plus sur ces partenariats.

On a expliqué au Comité la difficulté liée à de longs aménagements linéaires pouvant toucher des centaines de groupes autochtones qui possèdent différents droits et avec lesquels les approches de mobilisation sont différentes.

Il a été précisé que les jeunes, tout autant que les aînés, devraient participer, car ils hériteront de la nouvelle réalité liée à un aménagement, quelle que soit la forme qu'elle prendra.

Échéanciers

L'industrie a mentionné au Comité qu'elle était en général ouverte à l'idée d'établir des échéanciers en collaboration avec les peuples autochtones concernés, dans la mesure où des limites temporelles sont fixées à ce processus.

On a également mentionné qu'aux Territoires du Nord-Ouest, la première étape de mobilisation est le processus de consultation même, et que cela semble bien fonctionner.

Évaluations environnementales et connaissances traditionnelles

Des inquiétudes ont été soulevées en ce qui concerne le moment choisi pour la réalisation des évaluations environnementales dans le processus réglementaire. On a signalé que les promoteurs doivent présenter une description de projet très détaillée à l'ACEE, si bien qu'ils doivent prendre des décisions concernant un projet avant même d'avoir discuté avec les collectivités. Le processus doit permettre de revoir les décisions sur la base des commentaires que les promoteurs ont reçus.

Le Comité a été mis au fait que les évaluations environnementales risquent d'être faussées en fonction des questions auxquelles elles répondent. Par exemple, les peuples autochtones posent des questions différentes de celles des personnes ayant reçu une formation scientifique traditionnelle.

Des participants ont souligné qu'un véritable échange de nation à nation ne consiste pas à intégrer les connaissances autochtones aux méthodes préétablies par l'ONE et les promoteurs, mais plutôt à travailler avec les peuples autochtones pour définir ces méthodes. À l'heure actuelle, le manque de ressources compromet la capacité des peuples autochtones de participer de façon significative aux évaluations environnementales. De plus, l'ONE et les promoteurs semblent accorder plus de poids à la science occidentale qu'aux connaissances autochtones.

On a informé le Comité que dans certaines collectivités, on estime que les évaluations environnementales devraient être réalisées par les peuples autochtones. Les évaluations environnementales fondées sur la science occidentale seraient limitées, car elles reflètent un point précis dans le temps, tandis que les méthodes d'acquisition des connaissances des Autochtones sont le fruit de l'accumulation d'expériences quotidiennes au fil des générations.

Des inquiétudes ont été formulées à l'égard du risque de chevauchement des évaluations. On a donné l'exemple d'un processus d'évaluation environnementale de l'Office des terres et des eaux du Sahtu dans

les Territoires du Nord-Ouest, que le processus de l'ONE reprenait en partie. Ce chevauchement a alourdi la tâche du promoteur.

On a formulé au Comité des inquiétudes quant à la disparition des aînés, qui transmettent les connaissances traditionnelles selon une tradition orale. Dans certains cas, des efforts sont en cours pour consigner ces connaissances, mais cela représente une grande difficulté. Il est nécessaire de déterminer qui détient ces connaissances, qui peut y accéder et d'où elles proviennent.

Engagements et indemnisation

On a informé le Comité que certains écosystèmes ont permis aux Autochtones de survivre pendant des millénaires. Lorsqu'un projet est réalisé sur ces terres, des décennies peuvent être nécessaires pour recréer le milieu naturel, et celui-ci ne sera probablement jamais ce qu'il a déjà été. Si les collectivités autochtones acceptent ce risque, elles devraient s'attendre à recevoir une indemnisation proportionnelle aux répercussions potentielles du projet.

Des inquiétudes ont été soulevées quant à la capacité des peuples autochtones de négocier avec les entreprises. Un participant a indiqué au Comité que même s'il arrive que des entreprises ne respectent pas les engagements négociés qu'ils ont pris avec les Premières Nations, aucune pénalité ne leur est infligée.

Séance de mobilisation des Autochtones – 8 mars 2017

Vision globale du monde

On a dit au Comité que les Autochtones parlent au nom du territoire parce qu'ils ont un lien profond avec l'environnement et reconnaissent les répercussions des activités humaines et industrielles sur la génération actuelle et les générations à venir. On lui a également signifié que l'ONE doit pleinement reconnaître leurs droits sur le territoire, en particulier leurs moyens de subsistance et leurs sites patrimoniaux. On a de plus précisé que pour certains groupes autochtones, le territoire traditionnel peut être plus grand que les terres cédées en vertu d'un traité et que de nombreux autochtones vivent encore des ressources naturelles.

Le Comité a entendu que les peuples autochtones partent du principe que sans un environnement sain, les êtres humains font face à de graves problèmes.

On lui a également mentionné que les organismes de réglementation de l'énergie doivent considérer les intérêts et les problèmes communs comme étant liés aux effets cumulatifs des projets de compétence provinciale, territoriale et fédérale. Le Comité a noté qu'on ne peut prendre la juste mesure des effets cumulatifs en n'utilisant que la lunette de la science occidentale et qu'on devrait accorder plus de poids aux connaissances traditionnelles des peuples autochtones dans les débats.

Droits et obligations en vertu de la loi

Des participants ont fait part de leur frustration de devoir justifier leur droit de participation et défendre leurs droits en général, alors que divers mécanismes légaux les ont sanctionnés à plusieurs reprises. Ils sont validés par des protections à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*, trois décennies d'affaires judiciaires, des traités, des droits inhérents, des titres ancestraux et, plus récemment, l'engagement international du

Canada dans le cadre de la DNUDPA. Le Comité a pris note que les peuples autochtones ne devraient pas avoir à plaider pour une place à la table de discussion. Ce serait plutôt aux promoteurs et aux organismes gouvernementaux de prouver dans les propositions de projets et les approbations que les droits autochtones seront respectés.

On a expliqué au Comité que les droits issus des traités modernes sont distincts et protégés sur le plan constitutionnel, et que les droits de même que les protections en vertu des accords de revendications territoriales remplacent et annulent bien d'autres intérêts ou dispositions d'autorités législatives. Par conséquent, l'ONE ne devrait pas seulement consulter les Autochtones et prendre en compte leurs besoins, il devrait adopter une approche de nation à nation dans le cadre de l'objectif global de réconciliation.

Le Comité a compris que les droits issus des traités protègent indéfiniment les droits fonciers des groupes autochtones et ont un volet historique lié à l'identité et à la culture. Il arrive parfois que le non-respect des droits issus des traités ne soit pas lié à un seul projet, mais aux effets cumulatifs de nombreuses industries dans différentes régions. On a donné des exemples de terres traditionnelles marquées par des projets d'exploitation gazière et pétrolière, des coupes à blanc, des barrages hydroélectriques et la présence d'autres infrastructures.

Un participant a mentionné que les dispositions de la DNUDPA répondaient à toutes les questions concernant la participation et la consultation des Autochtones au regard des processus de l'ONE.

Intérêts du public et des Autochtones

Des participants ont demandé une plus grande transparence et une plus grande clarté en ce qui a trait aux facteurs pris en considération dans les décisions portant sur les intérêts du public et des Autochtones. On a dit au Comité que l'ONE avait un pouvoir discrétionnaire trop important en ce qui concerne les droits et la participation des Autochtones, et que le paragraphe 52(2) de la *Loi sur l'Office national de l'Énergie* pourrait être modifié afin que les répercussions sur les droits et les intérêts des Autochtones soient obligatoirement pris en compte.

Le Comité a compris qu'on souhaiterait savoir comment l'ONE arrive à ses décisions concernant l'intérêt public. Par exemple, l'ONE pourrait accuser réception des mémoires des Autochtones, fournir directement des réponses détaillées et expliquer davantage les motifs de ses décisions.

Mobilisation pendant toute la durée d'un projet

On a informé le Comité que les peuples autochtones devraient être appelés à participer à toutes les étapes d'un projet, y compris sa conception, et que leurs pratiques culturelles devraient être considérées comme des pratiques exemplaires puisqu'elles se sont perpétuées pendant d'innombrables générations.

On a dit au Comité que les projets antérieurs étaient voués à l'échec dès le début parce que les Autochtones n'ont pas participé au processus et qu'ils ont eu l'impression que de nombreuses consultations avaient été menées seulement pour la forme ainsi que trop tard dans le processus pour qu'elles soient pertinentes.

Des participants ont indiqué que le gouvernement fédéral devait se doter d'une équipe de consultation mieux outillée, car le mandat de consultation de l'ONE est limité. Ils ont aussi déclaré qu'à la lumière des nombreux projets de loi ou processus de modernisation en cours, le Comité d'experts sur la modernisation

de l'ONE devrait prendre connaissance des commentaires fournis par les peuples autochtones aux autres organismes gouvernementaux, en particulier le comité d'experts qui procède à l'examen des évaluations environnementales.

Au-delà de la participation autochtone, le Comité s'est vu demander que les peuples autochtones puissent exercer un plus grand contrôle sur les projets et les processus de l'ONE, car après le départ des industries, ces peuples continueront de d'entretenir un lien avec la terre pour de nombreuses générations. Le Comité a pris note que la cogestion devrait être envisagée même dans les collectivités où le niveau d'expérience en matière d'activités pétrolières et gazières est faible, voire nulle. On a proposé que ces collectivités soient parrainées et appuyées par des collectivités plus expérimentées.

On a aussi suggéré que les entreprises comptent davantage d'Autochtones à tous les échelons, soit du président à l'ouvrier. La question d'accorder aux groupes autochtones une participation en capital dans le projet a aussi été soulevée.

On a informé le Comité que la prise de décisions plus éclairées reposait sur la participation de tous les membres des collectivités, y compris les aînés. On a indiqué que pour assurer une participation égale, l'ONE et les promoteurs devraient embaucher des interprètes capables d'expliquer les concepts occidentaux dans les langues autochtones et traduire les connaissances traditionnelles exprimées dans les langues autochtones en concepts compréhensibles pour les Occidentaux.

Consentement et DNUDPA

On a indiqué au Comité que l'ONE et les autres parties concernées devaient être conscients du fait que chaque groupe autochtone était distinct et disposait de son propre gouvernement ainsi que de ses propres protocoles. On lui a expliqué que pour mettre en œuvre la DNUDPA, le gouvernement devra s'attaquer aux politiques actuelles qui laissent les droits, les connaissances et les intérêts des Autochtones en marge du processus décisionnel. On l'a également informé que la mise en œuvre complète de la DNUDPA constituait la norme minimale pour les droits de la personne et la préservation du territoire, et que cela pouvait représenter les assises d'une réconciliation.

Les dispositions de la DNUDPA sur le consentement préalable accordé librement et en connaissance de cause portent entre autres sur la réinstallation des Autochtones, la violation de leurs lois, l'acquisition de biens culturels, intellectuels et spirituels, la mise en œuvre de mesures législatives et le stockage de matières dangereuses sur les territoires traditionnels. On a rappelé les quatre principes du consentement préalable accordé librement et en connaissance de cause :

- 1) Les peuples autochtones ne sont pas forcés, contraints ou influencés dans leurs choix de développement.
- 2) Leur consentement est demandé et obtenu librement avant le début des activités de développement.
- 3) Les peuples autochtones disposent de tous les renseignements à propos des répercussions et de la portée des projets sur leur territoire, leurs ressources et leur bien-être.
- 4) Leur choix de donner ou de retirer leur consentement est respecté et protégé.

On a dit au Comité que la Couronne et les promoteurs devraient demander le consentement des Autochtones avant d'établir le choix de l'emplacement du projet. Il a été affirmé qu'un consentement pouvait émerger graduellement lorsque les relations permettent un échange de renseignements et la formulation de commentaires en continu. On a informé le Comité que les peuples autochtones se réservaient le droit de retirer leur consentement si leurs droits n'étaient pas respectés.

Préoccupations socioéconomiques

On a appris au Comité que même s'il existe des ententes sur les répercussions et les avantages entre les promoteurs et les collectivités autochtones, elles ne sont pas toujours respectées ou appliquées. Un participant a expliqué au Comité que les promoteurs étaient devenus particulièrement habiles à ce qu'il appelle le « jeu du chat et de la souris » en se soustrayant aux politiques qui visent à promouvoir la création d'emplois pour les peuples autochtones et leur avancement.

On a discuté du fait que les initiatives de création d'emplois devraient en général comprendre la formation des jeunes et la recherche de compétences polyvalentes qui nécessiteraient qu'une petite mise à niveau pour rendre une personne apte à l'emploi. Par exemple, les chasseurs et les trappeurs pourraient travailler dans le domaine de la sécurité en milieu sauvage.

Sensibilisation et éducation

On a indiqué au Comité qu'il est possible de surmonter les difficultés pratiques, mais que l'obstacle le plus important est la façon de voir du gouvernement et de l'industrie, laquelle ne tient pas suffisamment compte du point de vue des Autochtones.

On craint que l'ONE soit éloigné de la réalité des peuples autochtones. Des participants ont avancé que si l'ONE et les membres des conseils d'administration s'abreuyaient à la même source que les peuples autochtones, ils prendraient des décisions différentes. Comme l'a souligné un participant, la seule façon de comprendre la loi naturelle est d'en faire soi-même l'expérience.

Des participants ont indiqué au Comité que les peuples autochtones étaient souvent accusés à tort d'être contre le développement. Or, ils ne font que défendre leurs droits et ceux des générations à venir lors de l'évaluation des projets.

Le Comité a entendu que l'ONE devait reconnaître la diversité régionale et culturelle des peuples autochtones. Par conséquent, l'ONE ne peut appliquer le même cadre à l'échelle du pays.

Nation métisse

On a dit au Comité que les Métis aimeraient que leur relation avec l'ONE et le gouvernement fédéral change. Des participants ont indiqué que les Métis se sentaient impuissants lors des discussions avec l'ONE et souhaiteraient être reconnus comme des intervenants au même titre que les autres peuples autochtones. À l'instar de ceux-ci, les Métis n'ont pas les moyens nécessaires pour défendre leurs droits, et ils estiment que certains de ces droits ne sont pas respectés (en particulier les droits de récolte).

Des participants ont mentionné que les membres de la nation métisse, y compris ceux en position d'autorité, devaient mieux comprendre l'ONE et participer aux échanges à l'échelon le plus élevé.

Les Métis de l'Alberta ont aussi eu l'impression d'être mis à l'écart des discussions avec l'industrie sur la consultation, le lancement et l'exploitation des projets. Ils ont indiqué que la pratique actuelle qui consiste à publier une annonce dans le journal local n'était pas suffisante. Cet engagement minimal reflète la confusion de l'industrie quant aux droits des Métis en vertu de l'article 35. On a informé le Comité que l'harmonisation de l'ONE avec la DNUDPA répondrait à bon nombre de leurs besoins et de ceux de l'industrie.

THÈME : Participation du public

Séance publique – 7 mars 2017

Des participants ont reconnu que la confiance du public à l'égard des grands projets de pipelines s'était érodée, ce qui avait entraîné des retards et de l'incertitude. Une sensibilisation et une transparence accrues relativement aux processus de l'ONE sont requises pour rétablir cette confiance.

Certains participants ont recommandé que l'ONE conserve un pouvoir discrétionnaire quant au format des audiences et aux méthodes utilisées pour la participation du public. On a dit au Comité que l'ONE devrait offrir une plus grande flexibilité en matière de participation. Par exemple, l'ONE devrait permettre aux parties intéressées de présenter des lettres de commentaires et verser ces dernières au dossier de l'audience. On croit que cette participation élargie contribuerait à éviter les problèmes qui peuvent surgir au milieu de l'examen d'une demande.

Des participants ont mentionné que la participation du public devrait se poursuivre tout au long du projet. Un participant a proposé que l'étendue de la participation du public soit proportionnelle à la taille du projet et à ses répercussions possibles. Un autre participant a formulé une mise en garde selon laquelle les attentes liées à la participation du public devraient être comblées par une meilleure communication, mais cela ne devrait pas se traduire par une incertitude réglementaire ni une perte de compétitivité de l'industrie à l'échelle mondiale.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le Comité a également pris connaissance des remarques générales suivantes :

- On a noté que des dispositions devraient être prises pour permettre à l'ONE de profiter d'une période de transition entre sa forme actuelle et sa version modernisée.
- Certains participants estiment que le processus adopté par l'ONE est efficace et que les efforts de modernisation devraient se limiter à de petits ajustements.
- La procédure de consultations publiques qu'utilise le Comité de modernisation de l'ONE est louable et les participants sont reconnaissants d'avoir la possibilité de donner leurs commentaires.

Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie Consultation publique Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest – 10 mars 2017

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (ONE) s'est réuni à Yellowknife le 10 mars 2017 afin d'écouter les présentations et de discuter avec le public.

Le résumé qui suit présente les commentaires et les suggestions obtenus tout au long de cette séance de participation en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du Comité d'experts.

Ce résumé s'articule autour des thèmes d'examen du Comité, et les parties pouvaient commenter tout sujet lié au renouvellement de l'ONE. Voici ces thèmes :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles dans le cadre du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Relations avec les peuples autochtones
6. Participation du public

Le Comité tient à remercier tous les participants qui ont fait part de leur expertise et raconter leur expérience au cours de cette séance.

THÈME : Gouvernance et structure

Le Comité a pris connaissance du fait que les membres de l'Office devraient être choisis en fonction de leurs compétences, de leurs connaissances et de leur capacité à prendre des décisions, plutôt que sur la base de leurs liens politiques.

Le Comité a pris note que l'ONE devrait être représentatif des personnes qui sont touchées par ses activités, y compris les peuples autochtones, s'il veut jouir d'une plus grande crédibilité. On a précisé que la présence d'un membre autochtone n'était pas suffisante et qu'il était important que l'Office compte un membre qui représente les intérêts des groupes autochtones, dans l'idéal une personne choisie par ces derniers. L'importance de nommer des membres temporaires ayant des connaissances régionales a été discutée, et il a été noté qu'il était injuste de s'attendre à ce qu'un seul Autochtone représente tous les peuples autochtones de toutes les régions à l'ONE.

Les participants ont proposé que l'ONE mette sur pied des comités régionaux de gestion ONE et Autochtones pour veiller à ce que les doléances pertinentes puissent être exprimées d'un océan à l'autre. Les personnes de chaque région pourraient élire ou nommer les membres de leur comité régional pour une durée déterminée. Au cours de cette période, les membres de ce comité seraient disponibles pour travailler sur les projets réglementés par l'ONE qui sont proposés dans leur région. Le Comité a pris note

que les membres des comités régionaux de cogestion devraient être indépendants, sans lien avec l'industrie. Un participant a exprimé une préférence pour un comité consultatif autochtone sans pouvoir de décision. Ce comité pourrait contribuer à pallier le manque de compétences dans les collectivités autochtones en permettant par exemple à un spécialiste de l'eau d'une collectivité de travailler avec un spécialiste de la faune d'une autre collectivité. Il a été convenu qu'il était important que l'ONE tienne compte d'une façon ou d'une autre les points de vue des régions, notamment pour ce qui touche au développement des collectivités et aux connaissances traditionnelles.

Le Comité a pris note que les membres d'un comité d'audience pour un projet en particulier devraient connaître les accords de revendications territoriales et l'article 35 de la Constitution de façon à ce qu'ils soient pris en considération comme il se doit. De plus, les membres du comité d'audience d'un projet devraient posséder un certain niveau de connaissances régionales, en particulier dans les endroits où il existe des connaissances traditionnelles et des aspects techniques particuliers, par exemple dans l'Arctique.

Le Comité a pris note que les décisions concernant les enjeux stratégiques, comme les émissions de gaz à effet de serre, devraient être prises par les autorités gouvernementales fédérales et provinciales plutôt que par l'ONE lorsqu'il y a des débats portant sur l'examen d'un projet en particulier. On a aussi proposé qu'une personne ayant de l'expertise dans le domaine de l'environnement siège à l'ONE.

Le Comité a pris connaissance du fait que la présence d'un nombre plus important d'employés de l'ONE sur le terrain serait appréciée. Des participants ont fait référence à la pratique actuelle selon laquelle l'ONE fournit du soutien de ses employés dans le cadre des processus techniques et administratifs. La grande utilité de cette approche a été soulignée, en particulier dans le cas des organisations qui ont des moyens limités. Les participants appuyaient la communication continue de renseignements sur les terres domaniales et les sites en mer, ainsi que leur gestion. On a proposé que les fonctions administratives de l'ONE soient améliorées par une meilleure connaissance des accords de revendications territoriales et des traités ainsi que par une coordination accrue avec les autres organismes de réglementation.

Le Comité a appris que la composition de l'Office était plus importante que son emplacement, et que l'endroit où un membre vit est moins important que l'endroit d'où il vient.

La question de savoir où devrait être située l'administration centrale de l'ONE est demeurée ouverte. On a proposé qu'elle soit située à proximité des lieux de réalisation des projets. On a soulevé que si l'administration centrale était située à Calgary, cela donnerait l'impression qu'elle tombe sous le joug de l'industrie et, que si elle était située à Ottawa, on pourrait croire qu'elle est influencée par les intérêts politiques.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Le Comité a été mis au courant du fait que le rapport annuel de 2015 de l'ONE définit l'intérêt public de la population canadienne et que toute définition utilisée dans les débats devrait être ajoutée à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Un participant a proposé que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* définisse également les intérêts régionaux à la lumière des différents traités en vigueur, ainsi que des risques et des avantages dans les lieux où les projets sont proposés. Le Comité a pris note que les intérêts des Autochtones ne sont pas les mêmes que ceux de la population canadienne et qu'ils nécessitent une attention particulière, comme le prévoit la Constitution.

Le Comité a été informé qu'il serait plus avantageux pour l'industrie d'avoir l'ONE comme seul point de contact pour tous les ministères et organismes gouvernementaux dont relève un projet.

Des participants ont indiqué au Comité que le chevauchement des processus d'évaluation environnementale remet en cause l'intégrité des accords de revendications territoriales, ralentit l'avancement des projets et crée de la confusion quant à l'interprétation des différentes conclusions. On a proposé de recourir à l'évaluation environnementale qui dispose des normes environnementales les plus strictes, quel que soit l'organisme qui mène l'évaluation, et de se mettre d'accord au préalable.

Le Comité a appris que si plusieurs organismes doivent donner leur aval à un projet, cela pose un problème du point de vue de l'industrie. Un participant a donné en exemple le projet gazier Mackenzie pour lequel le processus réglementaire est devenu si complexe et long que les aspects économiques ne tenaient plus la route.

THÈME : Rôles dans le cadre du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets

Le Comité a été mis au fait du désir de voir tous les pipelines approuvés par le Cabinet, car celui-ci est jugé responsable et parce qu'Affaires autochtones et du Nord Canada, Ressources naturelles Canada et Environnement et Changement climatique Canada jouent un rôle essentiel dans toutes les questions auxiliaires qui concernent les pipelines. Des inquiétudes ont été soulevées à l'égard du système actuel, car l'ONE peut être utilisé comme bouc émissaire par le Cabinet pour les décisions.

On a indiqué au Comité qu'une approche équilibrée permettrait éventuellement que l'ONE fournisse les meilleurs renseignements possibles et que le gouvernement prenne les décisions. On a également proposé que l'ONE délivre les permis, mais que le gouvernement fédéral valide ou invalide ces décisions sur la base de son évaluation à savoir si la Couronne a respecté son obligation de consulter, comme le prévoit la Constitution. On a mentionné que l'organisme de réglementation de l'énergie de l'Alberta disposait d'un bureau qui a la responsabilité de déterminer si la consultation par la Couronne a été adéquate, compte tenu des circonstances, et que cette évaluation était prise en compte dans ses décisions.

Le Comité a été mis au fait des inquiétudes des entreprises qui consacrent plusieurs années et des centaines de millions de dollars à une demande et qui voient celle-ci refusée par le Cabinet sans explication.

Le Comité a été informé que le processus décisionnel actuel reposait par défaut sur les principes de common law, mais que les principes de droit des Autochtones n'étaient pas suffisamment pris en compte.

Un intervenant de l'industrie a mentionné que l'accent devait être mis sur l'efficacité de la réglementation. On a souligné qu'il serait nécessaire d'améliorer le processus décisionnel afin d'éviter que des entreprises consacrent plusieurs années et 500 millions de dollars à un projet sans savoir s'il sera accepté ou non.

Comme l'a souligné un participant, l'industrie n'est pas inflexible quant aux critères utilisés pour prendre une décision. Elle souhaite davantage qu'il y ait des critères clairs et cohérents sur lesquels elle pourrait se baser avant de décider si elle se lance dans le processus de demande d'approbation d'un projet. Un

participant a indiqué au Comité que les processus flous, les échéanciers incertains, les coûts élevés et l'influence politique nuisaient à l'emploi.

Un processus en deux étapes a été proposé au Comité. Au cours de la première étape, l'ONE mènerait une évaluation des besoins et déterminerait si le projet est dans l'intérêt public. Les résultats seraient ensuite présentés au Cabinet aux fins d'approbation. Au cours de la seconde étape, l'ONE évaluerait et déterminerait les détails entourant l'élaboration du projet. Le Comité a également pris note qu'aucune partie ne devrait pouvoir mettre officiellement son veto à un projet, car les pipelines peuvent traverser bon nombre de collectivités qui désirent voir le projet aller de l'avant.

On a fait savoir au Comité que le processus d'examen était désagréable et peu accommodant pour les peuples autochtones. De plus, la diffusion de la responsabilité et le chevauchement des compétences érodent la confiance de toutes les parties, si bien que les préoccupations environnementales et les perspectives socioéconomiques sont laissées en plan.

Des participants ont indiqué au Comité que les évaluations environnementales stratégiques régionales, le cas échéant, devraient être prises en considération dans les décisions et les recommandations de l'ONE et du gouverneur en conseil puisqu'elles traitent de l'utilisation du territoire et des aspects socioéconomiques.

De nombreux participants ont mentionné au Comité que les régimes réglementaires en vigueur dans le Nord du Canada étaient exemplaires. Ils ont recommandé donc de s'en inspirer pour la modernisation de l'ONE.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

On a informé le Comité que l'ONE devrait améliorer son processus réglementaire et accroître son encadrement. Pour ce faire, il faudrait renforcer la responsabilité des promoteurs ainsi que des organismes de réglementation provinciaux et territoriaux envers les collectivités concernées. On a proposé que l'ONE tienne un registre de tous les engagements pris à l'égard des collectivités pendant toute la durée d'un projet et rende périodiquement compte de leur respect.

On a présenté au Comité l'exemple des Territoires du Nord-Ouest où il existe des comités assurant une surveillance tout au long du projet, une cogestion et un degré de transparence qui accroissent la participation de la population locale et des peuples autochtones en ce qui a trait à la conformité et à l'application de la loi.

On a expliqué au Comité que les dispositions liées à la sécurité peuvent être vues comme des occasions d'embaucher des travailleurs provenant de la population locale et des peuples autochtones. Un participant a indiqué que si les entreprises informaient les gouvernements autochtones des compétences dont elles pensent avoir besoin, les travailleurs éventuels pourraient suivre la formation la plus appropriée.

Des inquiétudes précises ont été soulevées à propos de l'âge des pipelines et de l'érosion des pentes. De fait, certaines entreprises peuvent attendre qu'il y ait une fuite ou un éclatement avant d'agir, et les vieux pipelines doivent souvent faire l'objet d'une remise en état plutôt que d'une petite réparation. Le Comité a noté que le public devait être davantage informé des mesures de sécurité liées à l'éclatement d'un pipeline, en particulier dans les régions où il y en a. On a indiqué que l'amélioration des normes de sécurité et

l'élaboration d'un plan à l'échelle nationale pourraient améliorer la situation. Ce plan devrait comprendre un système d'alerte rapide pour protéger le territoire, les rivières et la faune.

Une participante a présenté l'approche adoptée par sa Première Nation, selon laquelle un promoteur doit disposer de divers plans qui traitent de la gestion des déchets, des mesures d'urgence, de la surveillance de l'eau souterraine, de la mise hors service et de la réhabilitation. Le promoteur doit également présenter un plan d'engagement qui explique le rôle des divers intervenants pendant tout le cycle de vie du projet. Le Comité a été mis au fait que la plupart de ces plans comportent des conditions standards qui décrivent l'obligation du promoteur de les réexaminer chaque année et de faire les ajustements nécessaires au besoin, sous réserve de l'approbation de leur office des terres et des eaux.

Le Comité a noté que les collectivités devaient être consultées à propos des projets de réhabilitation, car dans certains cas, les consultations passées ne s'étaient traduites que par un apport minimal dans le résultat final.

THÈME : Relations avec les peuples autochtones

Les participants ont discuté de l'obligation de la Couronne de consulter en vertu de la Constitution et, le cas échéant, de trouver des accommodements. Le Comité a appris que le respect des obligations liées aux revendications territoriales et des droits issus de traités ne devrait pas pouvoir être remis en question. Un autre participant a demandé que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* explique clairement toute délégation de pouvoirs de la Couronne à l'ONE de façon à ce qu'il soit clair que la responsabilité revient ultimement à la Couronne, même s'il arrive parfois que l'ONE ou le promoteur soit mieux placé pour mener certaines parties d'une consultation. Le fait que l'ONE recourt parfois aux promoteurs pour certains aspects d'une consultation a été noté.

On a fait remarquer au Comité que l'ampleur d'une consultation devrait correspondre à l'activité proposée. On a également mentionné que de nombreuses entreprises avaient déployé les efforts nécessaires pour mener des consultations exhaustives, mais que le langage utilisé dans les rapports et les documents était trop technique pour les collectivités autochtones. Des participants ont noté qu'il était important que ces documents techniques soient accessibles au public, mais que des résumés en langage clair devraient être produits pour que des non-spécialistes puissent les comprendre.

On a demandé au Comité comment il était possible de donner son consentement à quelque chose qu'on ne comprend pas. L'analogie suivante a été fournie à titre d'exemple : comment une personne peut-elle avoir un procès juste et équitable si elle ne peut pas avoir recours aux services d'un avocat pour se défendre? L'obtention du consentement doit obligatoirement reposer sur des moyens accrus et une compréhension plus approfondie. Il ne s'agit pas d'une transaction.

Le Comité a appris que la solution consistait à accorder un financement accru et plus stable aux collectivités plutôt que de leur allouer des fonds de façon sporadique pour un projet en particulier. Les collectivités pourraient ainsi améliorer leurs capacités à l'interne, ce qui leur permettrait de maintenir leurs connaissances à jour et de se préparer à toute demande ultérieure éventuelle. On a laissé savoir au Comité que le financement devait être accordé de bonne foi sans que des conditions sur la nature des dépenses soient imposées. Il a été proposé que les bailleurs de fonds établissent des critères de dépenses avec les bénéficiaires plutôt que des règles strictes.

De cette façon, il y aurait lieu de s'attendre à ce que les collectivités autochtones répondent de façon plus constructive et rapide. Les sommes pourraient être consacrées à la participation autochtone aux évaluations environnementales stratégiques régionales au cours des périodes moins actives. Même si le financement n'était pas lié à un projet en temps réel, il permettrait aux collectivités autochtones de participer de façon plus active pendant les périodes plus occupées.

Les participants ont discuté de la difficulté de mettre par écrit les connaissances traditionnelles afin qu'elles soient utilisées dans les processus de l'ONE, car, pour y parvenir, il est essentiel de parler et de comprendre la langue première des aînés. On a pris acte du fait que les connaissances traditionnelles représentaient un modèle de savoir fondamentalement différent. Le concept de durabilité a été cité en exemple. De fait, ce qui est enseigné dans les universités est une chose, mais ce que les ancêtres des dix dernières générations ont fait pour s'assurer que leurs descendants bénéficient de leurs efforts en est une autre.

On a expliqué au Comité que les connaissances traditionnelles ne pouvaient être enseignées dans le sens classique du terme, mais qu'elles devaient plutôt être acquises. Pour éviter que ces connaissances disparaissent, des visites de jeunes autochtones sur le territoire devront être financées.

Un participant a présenté le guide des connaissances traditionnelles préparé par la Société régionale inuvialuit (IRC). Ce guide est étayé par des études environnementales et a fait l'objet d'un fonds de recherche. Le guide indique quels membres de la collectivité doivent participer et comment les inviter à le faire, ainsi que la façon dont les connaissances traditionnelles peuvent être jumelées à la science occidentale. L'IRC dispose également d'un poste de coordonnateur des connaissances traditionnelles. On a noté que ce guide devait servir d'exemple, mais qu'il ne s'applique peut-être pas à certains groupes autochtones. Par conséquent, la conclusion qui en a été tirée est que l'ONE ne peut mettre en place, par voie législative, une approche universelle pour les connaissances traditionnelles.

Des participants ont demandé à ce qu'on cesse de perpétuer la fausse dichotomie entre, d'une part, les promoteurs et les gouvernements qui représentent la science et, d'autre part, les groupes autochtones qui représentent les connaissances traditionnelles. De nombreux Autochtones ont les compétences nécessaires pour participer, entre autres choses, aux discussions scientifiques. Le Comité a appris qu'il existait une perception selon laquelle les études réalisées par les groupes autochtones ou au nom de ceux-ci ne sont pas prises en compte comme elles le devraient. On a noté qu'une plus grande représentation autochtone à l'ONE améliorerait probablement la situation.

On a expliqué au Comité que même si un gouvernement des Premières Nations reçoit le mandat de réaliser son propre processus d'approbation, les activités souterraines demeurent du ressort de l'ONE si bien que ce dernier peut approuver des activités de fracturation hydraulique avant que la Première Nation n'ait effectué ses évaluations. On a également noté que les évaluations autochtones ont tendance à prendre davantage l'environnement en considération.

Toutefois, les ressources et les compétences des groupes autochtones sont parfois insuffisantes pour réaliser les évaluations, de sorte que l'ONE devrait être prête à effectuer une évaluation environnementale approfondie de tous les projets. Les gouvernements autochtones peuvent ensuite utiliser ces évaluations pour peser le pour et le contre des répercussions d'un projet.

Un participant a mentionné qu'à l'heure actuelle, aucun organisme ne se sent entièrement responsable de s'assurer que les engagements pris à l'égard des collectivités autochtones ne glissent pas entre les mailles. Des consultations d'une seule journée sont menées par les entreprises dans sa collectivité, et il ne semble

pas y avoir de mesures prises à l'égard des questions soulevées. Les peuples autochtones ont le sentiment que l'ONE n'est qu'un valet de l'industrie.

Le problème ne se limite pas à la collecte, à l'interprétation et à la compréhension des connaissances traditionnelles, il faut également les mettre en application. On a donné comme exemple le cas d'une collectivité qui avait demandé, en se basant sur des connaissances traditionnelles, à ce qu'un entrepreneur ne construise pas un aéroport près d'un lac utilisé pour la pêche. Le demandeur l'a malgré tout construit, et la collectivité a pris les mesures nécessaires pour qu'il le démolisse. En agissant ainsi, l'entreprise a érodé la confiance et a démontré son manque de sensibilité à l'égard de l'importance de certains sites pour les peuples autochtones.

De plus, on a souligné que l'ONE ne devrait pas tenter d'intégrer les connaissances traditionnelles à la science occidentale. Elle ferait mieux de les utiliser de façon indépendante.

Un participant a expliqué la difficulté pour son entreprise de mettre à profit les connaissances traditionnelles. Il est normal que les membres des collectivités soient réticents à rendre ces connaissances publiques, mais si une entreprise qui a été mise au fait de ces connaissances dans le passé doit revenir plusieurs années plus tard, elle doit recommencer à zéro et tenter de les obtenir de nouveau. L'entreprise se demande s'il serait possible de créer une base de données confidentielle regroupant les connaissances traditionnelles.

On a indiqué que les changements liés au climat et aux écosystèmes dans le Nord étaient particulièrement préoccupants pour les peuples autochtones qui y vivent. Le déclin de certaines espèces, l'arrivée d'espèces envahissantes et l'érosion du territoire ont été cités à titre d'exemples. Le Comité a appris que c'était dans ce contexte que les peuples autochtones souhaitaient un développement économique durable qui est avantageux sur le plan local. Les peuples autochtones sont à la recherche d'un équilibre entre l'utilisation traditionnelle des ressources naturelles et les possibilités modernes d'améliorer la santé et le bien-être de leurs collectivités.

On a expliqué au Comité que les peuples du Nord recevaient des messages contradictoires. D'une part, ils voient d'un bon œil l'initiative de modernisation de l'ONE pour mieux refléter les connaissances régionales et traditionnelles, les connaissances scientifiques sur l'environnement et les priorités en matière de développement communautaire. Mais, d'autre part, une seule séance en personne sur la modernisation de l'ONE a eu lieu dans le Nord, contre neuf dans le Sud du Canada. Par ailleurs, le premier ministre a annoncé en décembre 2016 que le Canada désignera les eaux arctiques canadiennes comme interdites d'accès aux futures concessions de licence pétrolières et gazières. Par conséquent, les collectivités nordiques en déduisent que le Nord n'est pas une priorité pour le gouvernement.

Les participants ont discuté de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Le Comité a été informé que la DNUDPA met l'accent sur la recherche d'un consentement raisonnable plutôt que sur l'application de droits de veto.

Un participant a présenté le projet de document de mise en œuvre de la DNUDPA (citation de la présentation fournie) qui suit en ce qui concerne les droits issus de traités :

1. **Absence de contraintes et de manipulations** : Il ne doit y avoir aucune menace de rétrocession d'avantages ou de droits en échange du consentement ni de demandes d'approbation automatique des demandes.
2. **Entente mutuelle quant au processus** : Il est essentiel que le processus se déroule
 - a. bien et qu'il soit efficace.

3. **Participation significative et satisfaisante** : Il faut consacrer suffisamment de temps et de ressources à la participation pour que celle-ci soit significative.
4. **Échange satisfaisant et rapide de l'information entre les parties** : Il faut démontrer que l'information communiquée aux titulaires de droits et reçue de leur part a été comprise.
5. **Ressources techniques et financières suffisantes** : Les collectivités autochtones doivent avoir les moyens nécessaires pour évaluer les projets. Dans les endroits où l'économie est marquée de hausses et de baisses extrêmes, il est difficile, voire impossible, de maintenir une capacité en continu. Une approche de cogestion pourrait alors être une voie envisageable.
6. **Objectif commun quant à l'obtention du consentement** : Il faudrait viser l'atteinte d'un consentement raisonnable dans le cadre d'une discussion d'égaux à égaux, et non de « parent à enfant » comme cela a été le cas dans le passé. Si une partie peut prouver que le consentement est refusé de façon déraisonnable, le décideur ultime devrait procéder à une analyse, comme l'indique l'arrêt *Sparrow*. Personne ne détient un droit de veto final.

On a expliqué au Comité qu'une relation de nation à nation n'était pas quantifiable dans une matrice. Il s'agit plutôt d'une nouvelle façon de voir les choses en vertu de laquelle l'ONE et la Couronne considéreraient réellement les gouvernements autochtones comme leurs égaux et commenceraient à adopter une vision à long terme pour les sept prochaines générations.

THÈME : Participation du public

On a communiqué au Comité que l'industrie appuyait une participation rigoureuse du public, mais celle-ci ne devrait pas avoir pour conséquence de reporter l'approbation ou le refus du projet. On lui a également souligné que des méthodes informelles de consultation devraient être permises, mais que les faits présentés devaient tout de même faire l'objet d'une analyse en bonne et due forme. Il a été noté que l'analyse des faits par contre-interrogatoire est soumise à une limite pratique quant au nombre de personnes et qu'un certain regroupement des intérêts peut être nécessaire.

Il a été proposé que le demandeur fournisse une description de projet avant la présentation de sa demande afin que l'ONE puisse faciliter la consultation publique. Les résultats de la consultation seraient ensuite résumés dans un rapport qui serait inclus dans la demande du promoteur. Ce rapport viendrait s'ajouter aux lignes directrices de dépôt de l'ONE afin de mieux définir les questions que l'ONE devrait explorer dans le cadre de l'examen du projet.

On a mentionné que les consultations de l'ONE devraient avoir lieu le long du pipeline en question et en ligne *avant* qu'une recommandation ne soit formulée ou qu'une décision ne soit prise. On a aussi spécifié que les intervenants d'une audience ne devraient pas être limités par une définition pointue de personnes « directement touchées ». On a noté que, dans le passé, l'ONE avait légitimement considéré les Autochtones comme des personnes « directement touchées », ce qui leur avait permis d'avoir le statut d'intervenants à des audiences.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

- Certains participants estiment que l'ONE possède dans le moment l'un des meilleurs si ce n'est le meilleur processus réglementaire au monde. Ils croient qu'il ne faudrait pas repartir à zéro, mais seulement apporter quelques petits correctifs au processus, le cas échéant.
- D'autres participants voient d'un bon œil l'engagement du gouvernement de moderniser l'ONE.
- Un participant a mentionné que lors des consultations, comme celle à Yellowknife, le gouvernement devrait disposer de traducteurs capables de traduire les langues traditionnelles de façon à pouvoir saisir les nuances des propos tenus par les membres de la collectivité.
- Un participant a fait part de sa frustration à l'égard du fait que les mesures législatives qui régissent les travaux de l'ONE liés à l'exploration et la production dans le Nord ne sont pas visées par l'examen mené en vue de la modernisation de l'ONE.

Saint John (Nouveau-Brunswick)

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Consultation publique

Saint John, Nouveau-Brunswick – 21 et 22 mars 2017

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Saint John, au Nouveau-Brunswick, les 21 et 23 mars 2017 pour des rencontres comportant des présentations de membres du public et de peuples autochtones, une séance de dialogue publique et une séance de dialogue ouverte avec les Autochtones.

Le résumé qui suit présente les commentaires et les avis obtenus tout au long de ces séances de participation en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du Comité d'experts.

Ce résumé s'articule autour des thèmes d'examen du Comité, et les parties pouvaient commenter tout sujet lié à la modernisation de l'ONE. Voici les thèmes abordés :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles dans le cadre du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Relations avec les peuples autochtones
6. Participation du public

Le Comité tient à remercier tous les participants qui ont partagé leur expertise et leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 21 mars 2017

Les participants ont dit craindre que l'ONE, en sa forme actuelle, ne soit ou ne semble être structuré et doté en personnel d'une façon qui favorise la perspective de l'industrie énergétique et limite la prise en compte de tous les enjeux intervenant dans les décisions entourant l'approbation de la canalisation. Ils ont parlé spécifiquement de la représentation du Conseil et de son personnel ainsi que des connaissances et de l'expérience qu'ils font valoir, et des questions structurelles à propos de l'endroit où est situé l'ONE et des personnes qui peuvent faire partie de son Conseil.

En ce qui concerne la composition du Conseil et du personnel, on a indiqué que les Canadiens et Canadiennes s'attendent à une plus grande diversité parmi ses membres. Les gens ont l'impression que le Conseil, tel qu'il est constitué actuellement (en particulier les membres permanents), représente surtout l'industrie énergétique. Les participants ont discuté de mesures afin qu'il y ait une forte représentation régionale, une représentation des Autochtones et des mécanismes plus robustes, comme des périodes d'exclusion, afin de limiter les relations et les échanges des membres et des employés du Conseil entre

l'industrie et l'ONE. En outre, les participants ont fait remarquer que le Conseil devrait, pour être représentatif, avoir une expertise plus diversifiée, par exemple une connaissance des savoirs traditionnels, de la science du climat, des effets cumulatifs en amont et en aval, de la gouvernance et d'autres domaines.

Les participants ont toutefois reconnu que, dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, il n'y a pas un groupe de 10 ou 20 personnes qui puisse représenter directement chaque expérience ou intérêt. Il y a eu une discussion pour s'assurer qu'une formation est en place afin de combler les lacunes dans les compétences et les compétences des membres et des employés du Conseil. Par exemple, les membres du Conseil pourraient recevoir une formation spécifique sur les points de vue des Autochtones, et la façon de comprendre et d'intégrer le savoir traditionnel dans les processus décisionnels.

Sur le plan structurel, de nombreux participants ont exprimé deux préoccupations concernant l'ONE actuel : son emplacement à Calgary et l'obligation qu'ont les membres du Conseil de résider à Calgary. Des opinions divergentes ont été exprimées à propos de l'endroit où se trouve le Conseil. Une majorité de participants a dit que le fait d'avoir le siège social à Calgary donne à tout le moins une apparence de relations trop étroites avec l'industrie réglementée et favorise le genre de proximité qui peut compromettre l'indépendance d'un organisme de réglementation, même s'il n'y a pas de mauvaises intentions de la part des parties. Les gens pensent que le siège de l'ONE devrait déménager à Ottawa. Les participants ont, toutefois, dit que si l'ONE doit être un organe de décision vraiment indépendant – par rapport à l'industrie et à toute ingérence politique – c'est logique qu'il se trouve ailleurs qu'à Ottawa. De plus, l'ONE a un tel volume de transactions à traiter que la proximité avec l'industrie est efficace pour toutes les parties.

Les participants ont discuté du lieu de résidence imposé aux membres de l'Office, et ils pensent que cette exigence est dépassée et ne reflète pas le monde du travail moderne. Cela restreint en outre les candidats qui peuvent accepter une nomination et peut accentuer l'orientation en faveur de l'industrie. On a fait valoir que, peu importe l'endroit où se trouve l'ONE, le lieu de résidence ne devrait pas être un facteur contraignant si les membres du Conseil sont capables de remplir leurs fonctions.

Il y a aussi eu une discussion à propos du rôle du président du Conseil comme chef de la direction. Les participants pensent que ce double rôle est inhabituel comme modèle de gouvernance et que cela pourrait être une source de conflits entre les deux fonctions. Un participant a fait remarquer que les gouvernements municipaux ont une dynamique similaire : le maire préside le Conseil, mais joue aussi *de facto* le rôle de chef de la direction pour la ville; ce double rôle peut fonctionner s'il est bien conçu. On a expliqué qu'un maire peut être uniquement autorisé à user de sa voix prépondérante pour trancher un enjeu.

Séance d'engagement des Autochtones – 22 mars 2017

Les participants ont expliqué que le savoir et l'expérience des Autochtones sont essentiels pour comprendre le point de vue des Premières Nations, qui sous-tend une foule d'enjeux posant des difficultés entre les gouvernements canadien et autochtone. Le point de vue autochtone est basé sur une perception de l'humanité faisant partie d'un équilibre naturel et spirituel. Selon ce point de vue, le rôle de l'homme est de vivre en harmonie et d'assurer des ressources abondantes pour les générations futures. Cela contraste avec le point de vue occidental, qui place l'humanité au centre du monde. Selon ce point de vue, la nature est là pour être utilisée par l'homme. Ces différences fondamentales montrent qu'il y a des façons très différentes d'envisager et de régler des enjeux.

En ce qui concerne l'ONE, les participants ont déclaré que les Autochtones et leur savoir doivent être représentés auprès du Conseil et parmi le personnel de l'ONE, de façon à ce que ces points de vue soient bien pris en compte.

Un participant a montré une photo qui illustre d'une façon simple, mais très convaincante comment des points de vue divergents peuvent affecter les décisions qui sont prises. La photographie représentait une zone nettoyée pour une ligne de transport (il ne s'agissait pas dans ce cas d'un projet réglementé par l'ONE, mais cela illustrait les enjeux en question). La communauté autochtone de l'endroit avait spécifié qu'elle piégeait la martre dans la région et que cette pratique était très importante. En guide d'accommodement, le promoteur du projet avait laissé un piège à martre intact sur une souche d'arbre dans une zone stérile où aucun gibier ne pouvait être raisonnablement piégé. Cela a servi à montrer que le fait de ne pas comprendre vraiment un autre point de vue pouvait avoir des conséquences non intentionnelles, dans ce cas-ci un piège préservé alors que le piégeage comme tel est impossible.

Les participants ont parlé du défi logistique que pose la représentation de l'ensemble des régions, provinces, groupes autochtones, langues et perspectives. Ils ont dit qu'aucun Conseil ne pourrait représenter parfaitement tous les groupes et intérêts impliqués dans les décisions de l'ONE, mais qu'il est très important de faire un effort pour assurer cette représentation. Ils ont suggéré, en outre, que l'ONE crée des comités consultatifs régionaux, formés d'Autochtones et d'autres représentants, pour guider les décisions de l'ONE et faire en sorte que les intérêts locaux soient pris en compte. Les participants ont aussi indiqué que ces comités pourraient établir une liste de membres potentiels du comité d'audiences publiques et du Conseil de l'ONE. Le fait de faire partie des groupes régionaux permettrait à des spécialistes extérieurs à l'industrie de s'informer sur celle-ci et sur les processus liés à la réglementation et aux normes. Ces spécialistes pourraient ainsi acquérir davantage de connaissances, ce qui leur permettrait de jouer des rôles de gouvernance au besoin.

Les participants pensent, en outre, que les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et l'engagement du premier ministre à établir des relations de nation à nation avec les Autochtones devraient être officiellement intégrés dans le préambule de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, à défaut de figurer dans des parties spécifiques. Un préambule n'est pas contraignant, mais ce changement signalerait et intégrerait davantage l'importance d'établir de nouvelles relations avec les peuples autochtones au Canada, en plus de soutenir la réconciliation.

Les participants ont indiqué que, peu importe l'endroit où l'ONE a son siège, c'est important d'avoir des bureaux régionaux partout au Canada pour pouvoir s'impliquer dans les processus de l'ONE et répondre aux questions.

Ils ont ajouté que lorsque les nominations au Conseil devraient être expliquées ou justifiées afin qu'on sache clairement pourquoi une personne en particulier a été choisie, et quelle expertise, quelles compétences ou connaissances elle apporte à l'organisation.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 21 mars 2017

Les participants ont indiqué qu'il est essentiel de repenser globalement le mandat de l'ONE, et que la gouvernance, la prise de décisions et les autres efforts de modernisation doivent être basés là-dessus. Il est nécessaire de combler l'écart entre les décisions de nature réglementaire et en matière de politiques publiques en général et l'importance d'envisager l'énergie selon une perspective holistique, malgré les questions de juridiction actuelles.

Les participants estiment que l'Office national de l'énergie n'envisage qu'une fraction de toute la question énergétique du Canada – le transport de certaines formes d'énergie – et uniquement à certaines conditions (franchissement des limites de compétence). Ils savent que le système actuel est le fruit d'une adaptation et d'une croissance graduelles, et que les provinces et les différents ministères ont des responsabilités tacites. Mais ils ont exprimé globalement le désir d'avoir un genre de leadership pancanadien en matière d'énergie, malgré les silos juridictionnels. Les participants ont suggéré d'adopter une stratégie nationale de l'énergie ou une nouvelle loi nationale sur l'énergie, qui organiserait les différents intervenants et les rassemblerait ensuite pour adopter une approche coordonnée de l'énergie au Canada. Une telle stratégie aborderait les grandes questions du genre : « Comment est-ce que le Canada va faire la transition vers un avenir énergétique qui dépend moins des combustibles fossiles? » Ou « Devrions-nous avoir une réserve de pétrole stratégique et, si oui, quelle taille devrait-elle avoir? » Aujourd'hui, ces questions entrent en ligne de compte dans l'examen des demandes de projets de canalisations individuelles, lequel ne permet pas de déterminer si et comment le Canada va adopter de nouvelles *sources* d'énergie à l'avenir.

Les participants ont aussi indiqué qu'il est essentiel d'associer la politique publique générale aux décisions réglementaires. Selon eux, l'ONE a besoin d'une orientation plus claire, en ce qui concerne les politiques, pour rendre ses décisions ou il devrait se borner à être un organe qui attribue des permis et garantit des infrastructures sûres et sécuritaires. Selon cette optique, un ONE modernisé limiterait son rôle à des critères liés à la construction, à l'exploitation et à la mise hors service d'une canalisation, plutôt qu'aux effets environnementaux en amont et en aval des produits acheminés dans cette canalisation. Les participants estiment, par exemple, que l'ONE, en tant qu'organisme de réglementation, ne devrait pas intervenir dans la production d'information sur l'énergie pour éclairer les décisions réglementaires.

Ils ont discuté du principe de l'« intérêt public » et suggéré qu'une définition plus claire soit enchâssée officiellement dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Une telle définition pourrait inclure une référence spécifique à la primauté des droits autochtones, qui ne se comparent pas à l'intérêt public général, et pour laquelle une infraction doit être justifiée séparément. En définissant l'intérêt public, les participants ont indiqué que la durabilité devrait être un objectif prépondérant de toute définition et qu'il faut tenir compte de la santé. Quelqu'un a suggéré que le mandat global de l'ONE devrait consister à fournir une infrastructure de transport de l'énergie abordable, disponible, durable et sécuritaire.

Les participants ont dit qu'ils soutiennent un ONE qui regroupe l'information et qui joue un important rôle éducatif pour expliquer aux Canadiens et aux Canadiennes quels sont les enjeux et comment interpréter l'information mise à leur disposition.

Séance d'engagement des Autochtones – 22 mars 2017

Les participants ont expliqué que la Couronne, et elle seule, a le devoir et le pouvoir de consulter et d'accommoder les peuples autochtones. Aujourd'hui, la responsabilité *de facto* des consultations est souvent déléguée aux promoteurs de projets, et ce sont eux qui présentent ensuite les points de vue autochtones à l'ONE. Cela crée nettement des problèmes et des conflits, car les promoteurs ne sont, en aucun cas, autorisés à tenir des consultations pour le compte de la Couronne (certains éléments de procédure peuvent être délégués, ce qui n'est pas le cas des responsabilités). Mais au-delà de cela, l'ONE n'a pas le pouvoir de mener des consultations et de prendre des décisions en matière d'accommodement. Cette responsabilité revient exclusivement à la Couronne. À ce propos, un promoteur a expliqué que la Couronne est le représentant du gouvernement qui a les connaissances et le pouvoir pour prendre des mesures d'accommodement appropriées découlant des consultations.

Tel qu'il est indiqué plus haut, les participants étaient préoccupés par le mandat limité de l'ONE en sa forme actuelle. Les participants ont dit que le nom « Office national de l'énergie » est erroné, car il n'a pas vraiment une portée nationale (il y a une importante production et consommation d'énergie qui est du ressort provincial) et il ne s'occupe pas de l'« énergie » en tant que tout, mais uniquement d'une fraction du réseau énergétique. On a indiqué que l'ONE, en sa forme actuelle, ne peut pas faire grand-chose pour influencer le genre de politique énergétique globale que beaucoup de citoyens considèrent comme une exigence implicite dans n'importe quel débat sur la question.

À ce propos, on a présenté au Comité une vision selon laquelle l'ONE est l'instigateur d'une approche nationale coordonnée de l'énergie et gère la transition vers des sources d'énergie plus durables. Selon cette vision, l'ONE, ou tout autre organe gouvernemental qui prend les choses qui ne sont clairement pas du ressort fédéral.

Un participant a raconté qu'il a parlé personnellement au président de l'ONE à propos de la responsabilité du Conseil en ce qui concerne les impacts globaux des sables bitumineux. Il a été question de la compétence limitée de l'ONE sur le transport de l'énergie et non de la façon dont elle est produite. Le participant a reconnu que la responsabilité des nombreux enjeux en cause est répartie et que cela permet à toutes les parties d'esquiver leur responsabilité pour l'ensemble du réseau. S'il y avait, par exemple, un important déversement dans la baie de Fundy, toutes les parties en amont du déversement rejetteraient la responsabilité de l'ensemble du problème. On a suggéré, à ce propos, que le Canada repense carrément l'ensemble de son réseau énergétique et innove en adoptant des technologies nouvelles et plus propres.

Étant donné la dépendance moindre aux combustibles fossiles, les participants ont indiqué que les lignes de transport seront encore plus importantes à l'avenir. Elles attirent peut-être moins l'attention à l'heure actuelle – au point où des parties de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* sur les lignes de transport font simplement référence aux parties sur les canalisations –, mais les approches nationales coordonnées du transport et de l'entreposage de l'électricité risquent de poser de plus grands défis, surtout compte tenu du vaste potentiel qu'a le Canada de puiser dans des sources d'énergie renouvelables.

Les participants ont fait remarquer que l'intérêt public canadien, qui est un équilibre en évolution de préoccupations sociales, économiques et environnementales, n'inclut pas les droits des Autochtones. Les Autochtones sont les détenteurs des droits en vertu de la Constitution, et ces droits ne consistent pas à changer les conditions sociales ou économiques pouvant servir à les pondérer et à les négocier.

Les participants ont dit qu'il faut faire la part entre le fait d'accueillir au sein du Conseil de nouveaux membres qui ont des approches différentes et le maintien d'une mémoire institutionnelle pour l'ONE. Ils pensent que le personnel de l'ONE pourrait combler le manque de connaissances institutionnelles lorsque celles du Conseil se perdent avec la relève.

Un participant a fait remarquer que le rapport annuel 2015 de l'ONE proposait une définition de l'« intérêt public » qui pourrait guider le Comité.

Séance publique – 21 mars 2017

Le Comité a entendu différents points de vue sur le rôle des évaluations environnementales et qui devrait être responsable de leur tenue. Les participants ont indiqué que les évaluations environnementales, qui sont essentielles pour établir l'impact d'un projet, devraient être supervisées par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE). Ils ont fait savoir que l'ACEE est mieux placée pour remplir ce rôle, car elle est un centre d'expertise pour les évaluations environnementales et parce que, en tant qu'organe distinct de l'ONE, elle n'est pas confrontée à des conflits réels ou apparents en évaluant les impacts d'un projet donné. En outre, le Comité a appris que le processus d'évaluation environnementale de l'ACEE est plus ouvert et plus inclusif, et qu'il donne aux intervenants le sentiment qu'on tient compte de leurs préoccupations.

Un participant a fait une distinction pour ce qui est de savoir où et comment les évaluations environnementales sont faites : Les évaluations environnementales consistent à planifier, et non à réglementer, et c'est dans ce contexte que les participants s'attendent à de grandes évaluations qui incluent aussi des facteurs sociaux. L'ONE est un organisme de réglementation et, à ce titre, il n'est pas responsable des plans d'ensemble qui affectent l'environnement ou un écosystème spécifique. Par conséquent, il ne devrait pas faire des évaluations environnementales qui sont essentiellement des exercices de planification et non de réglementation.

Mais les participants ont ajouté que les évaluations environnementales des projets réglementés par l'ONE devraient être supervisées par celui-ci. Ils pensent que l'ONE est un centre de savoir et d'expertise unique sur les questions de canalisation et de lignes de transport, et surtout que son expérience lui permet de vraiment comprendre les effets de tout le cycle de vie et les implications d'un projet, en plus de superviser le suivi des enjeux soulevés.

Dans l'ensemble, on s'attend à ce que l'ONE prenne des décisions réglementaires basées sur la science. Des changements crédibles seront nécessaires pour cela.

Le Comité a entendu une discussion sur le rôle de l'ONE en tant qu'organe quasi judiciaire. Là encore, les points de vue étaient partagés, car on voulait savoir qui prend les décisions et de quelle façon. Les participants ont indiqué que l'ONE devrait être indépendant de l'ingérence politique et que, par conséquent, il devrait avoir les pleins pouvoirs décisionnels pour toutes les questions soumises au Conseil. Certains ont réfuté ce point de vue en suggérant que le Cabinet devrait aussi garder un rôle dans la supervision des décisions, de sorte que l'imputabilité soit maintenue au niveau politique. En poussant plus loin, certains ont expliqué qu'en Norvège, les grands projets sont votés directement au Parlement et le Canada pourrait s'inspirer de ce modèle. Un autre participant a mentionné que le Canada pourrait tenir un plébiscite national sur les grands projets pour avoir un débat public et une responsabilisation complets.

La façon dont les décisions sont prises est liée à la question qui consiste à savoir qui prend les décisions définitives. Les participants ont indiqué au Comité qu'ils s'attendent à un processus clair, prévisible et accessible, ainsi qu'à une transparence quant aux raisons qui sous-tendent la prise de décisions. Les audiences actuelles de l'ONE peuvent être difficiles à suivre pour comparativement aux procédures administratives plus accessibles (mais moins décisives) qui sont utilisées par d'autres organisations. Pour ce qui est de la transparence, les participants ont reconnu que la confiance envers le Cabinet représente un défi important; même ceux qui croient que le Cabinet devrait avoir le dernier mot dans les décisions pensent que l'opacité de ses décisions est un obstacle qui empêche toutes les parties de comprendre

pourquoi et comment une décision a été prise, ce qui contribue à diminuer la confiance dans le processus décisionnel. On a aussi fait remarquer qu'il devrait être permis de contre-interroger les promoteurs lors des audiences.

Le gouvernement devrait aborder la prise de décision en deux temps. La première phase consisterait à examiner les choses dans leur ensemble et à voir si un projet en particulier devrait aller de l'avant ou non, en principe, en tenant compte d'une politique publique globale et en pondérant l'intérêt public canadien. D'un point de vue mécanique, cela pourrait inclure une évaluation environnementale à un niveau stratégique ou un autre type d'examen à un échelon supérieur. Certains ont souligné que l'ONE n'est pas responsable de cette phase d'un examen, et que l'évaluation au niveau stratégique relève du Cabinet, du Bureau de gestion des grands projets ou d'un autre organe du genre.

Si l'issue de la phase I est concluante (« Oui »), l'ONE se concentrerait sur la deuxième phase de la prise de décisions : comment un projet approuvé en principe devrait aller de l'avant afin de s'assurer qu'il est mené d'une façon sûre et sécuritaire, en partenariat avec les collectivités touchées, et avec le moins de répercussions possible sur l'environnement. La modernisation du rôle de l'ONE dans ce genre de processus en deux temps serait directement liée à son mandat (ci-dessus). On pense aussi que même si l'ONE devait être le seul à décider des projets, on devrait pouvoir en appeler de ses décisions (comme pour le Cabinet).

Quelqu'un a fait remarquer que les projets peuvent être « approuvés », mais avec des dizaines de conditions. Cela donne l'impression qu'un projet est approuvé, mais que beaucoup de détails essentiels sont réglés par la suite, ce qui soulève des questions à propos de la surveillance permanente de la conformité aux conditions.

Les participants ont suggéré de créer des comités techniques pour aider les parties intéressées à comprendre les enjeux techniques ou d'ingénierie, et à gérer les défis logistiques inhérents aux processus avec possiblement des centaines de parties désireuses de s'impliquer dans une certaine mesure. Quelqu'un a aussi suggéré qu'il y ait un ombudsman de l'ONE pour superviser la conduite du Conseil et rendre régulièrement des comptes au public.

Séance d'engagement des Autochtones – 22 mars 2017

Les participants pensent que l'ONE ne devrait pas effectuer d'évaluations environnementales, mais que cela devrait revenir à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou à un autre organe. Les participants ont expliqué que le processus de l'ACEE est plus ouvert et que l'ACEE est un centre d'expertise naturel pour les évaluations environnementales. De plus, les participants ont expliqué que le manque de confiance qui existe actuellement entre de nombreuses collectivités et l'ONE est assez sérieux pour nécessiter un changement afin de rétablir la crédibilité du processus.

Ils pensent aussi que le savoir traditionnel doit être intégré dans les futures évaluations environnementales afin de donner une image complète des risques et des répercussions d'un projet. Quelqu'un a fait remarquer qu'il arrive souvent que les études des promoteurs n'incluent pas le savoir traditionnel et que cela peut donner l'impression que les approches occidentale et traditionnelle ne sont pas à pied d'égalité.

Tel qu'il est indiqué dans la section « Gouvernance », les participants ont proposé qu'il y ait une série de conseils de type consultatif avec différents degrés de pouvoir décisionnel. Ils ont suggéré de créer un comité consultatif autochtone pour mieux représenter et intégrer les préoccupations des Autochtones auprès de l'ONE. Ils pensent aussi que chaque région pourrait avoir un tel comité ou un comité composé d'un grand groupe d'intervenants (nationaux ou régionaux) qui examinerait les projets et les questions de

gestion permanente. Les futurs comités d'audience pourraient comporter des membres du Conseil de l'ONE et des représentants régionaux ou locaux. D'une façon générale, les participants ont exhorté les membres du Comité à ne pas se sentir obligés de « dessiner entre les lignes » et à faire preuve de créativité en recommandant de nouvelles façons de faire les choses, notamment en ce qui concerne la prise de décisions de l'ONE.

Les participants ont dit que les futurs modèles décisionnels doivent tenir compte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, que le Canada a adoptée sans réserve, laquelle oblige les gouvernements à obtenir de bonne foi le consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones pour toute décision qui touche leurs droits. Reste encore à débattre de ce qu'on entend vraiment par consentement libre, préalable et informé. Fait particulièrement important, certains participants estiment que cela équivaut à un veto – autrement dit, un projet ne peut pas être approuvé sans le consentement express des peuples autochtones concernés.

Ils ont indiqué à ce propos que l'ONE devrait inclure dans ses processus décisionnels une évaluation visant à savoir s'il y a bien eu une consultation et un accommodement adéquats avec les peuples autochtones. Mais ils ont insisté sur le fait qu'il incombe toujours à la Couronne de tenir des consultations et d'autoriser des mesures d'accommodement.

Les participants ont indiqué au Comité que le modèle décisionnel actuel est hiérarchique; il émane de la Couronne, passe ensuite à l'ONE et aux promoteurs pour aboutir enfin aux groupes autochtones et à la société civile. À l'avenir, ce modèle ne devrait pas être hiérarchique, mais plutôt constitué d'un réseau de parties qui ont des relations entre elles et travaillent ensemble pour régler des enjeux et prendre des décisions.

Les participants ont suggéré qu'il ne devrait plus y avoir d'évaluation de projet tant que l'évaluation environnementale n'est pas terminée.

En ce qui concerne les échéances, on a indiqué au Comité que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* accorde aujourd'hui à l'ONE une certaine liberté pour prolonger au besoin les délais d'examen des projets et qu'il s'agit d'une bonne pratique qui devrait être utilisée plus souvent.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – 21 mars 2017

Il a été question de l'importance de la sécurité et de la préparation, surtout à Saint John, une ville très industrialisée où il y a beaucoup d'activités et de risques industriels qui se recoupent. Les participants ont indiqué que bon nombre des outils nécessaires pour assurer la sécurité, la sûreté et la conformité sont en place et à la disposition du gouvernement, mais que la façon dont ils sont utilisés et coordonnés est particulièrement préoccupante.

Saint John, par exemple, est un port, ce qui signifie que le champ de responsabilité de nombreuses activités est partagé entre les organismes, qui sont divisés là où commence la mer. D'un point de vue pratique, cela signifie que l'ONE, par exemple, peut réglementer les mesures de sécurité et les plans d'évacuation de la canalisation sur terre, mais qu'il ne serait pas responsable d'un déversement dans le port depuis un pétrolier. C'est la raison pour laquelle il est impératif que les organismes de réglementation

et les intervenants d'urgence collaborent ouvertement et à l'avance afin de s'assurer que les mesures d'urgence sont en place et adéquates. On a expliqué au Comité que la préparation est essentielle et qu'il faut tirer des leçons des pratiques exemplaires, notamment les protocoles indiquant clairement qui est responsable de quoi, quelles infrastructures sont nécessaires, les voies de communication en cas d'urgence, et ainsi de suite.

Les participants ont indiqué au Comité qu'ils craignent que des mesures ne soient pas prévues ou annoncées pour garantir la sécurité des populations locales advenant une urgence catastrophique. Ils ont exprimé le désir de voir des plans d'intervention et d'y contribuer, au stade initial de l'approbation des projets, mais aussi tout au long du cycle de vie d'un projet.

Les participants pensent que les projets ne devraient pas aller de l'avant tant que les plans d'intervention d'urgence n'ont pas été approuvés. Pour que des plans d'intervention d'urgence soient approuvés, ils devraient faire obligatoirement l'objet d'une consultation et d'une collaboration en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Cela consisterait notamment à mieux définir ce qui constitue une planification d'urgence adéquate, laquelle devrait inclure des règles de responsabilité stipulant clairement qui fera quoi en cas d'urgence.

Les participants ont exprimé le désir d'avoir des canaux d'information plus clairs, par exemple les lignes d'urgence, pour signaler les incidents et s'assurer que des mesures sont prises.

En outre, les participants ont dit qu'ils craignaient que l'application ne soit pas suffisante pour assurer une conformité de la part de l'industrie. Cela inclut la portée et le volume des activités de conformité, et les amendes en cas de non-conformité, qui doivent être assez importantes pour faire changer les comportements. Les participants ont aussi indiqué que le cautionnement exigé des promoteurs n'est pas assez important pour couvrir le coût énorme d'un incident majeur.

Ils s'inquiètent de la façon dont les terres sont acquises dans le contexte des projets réglementés par l'ONE. Les participants ont décrit la pression que les agents des terres exercent sur les propriétaires fonciers pour conclure des ententes le plus rapidement possible, sans nécessairement informer ces derniers de tous leurs droits. Des participants ont ajouté que la pratique actuelle favorise particulièrement les paiements uniques (au lieu des baux continus) et les propriétaires fonciers ne comprennent pas nécessairement ce dans quoi ils s'engagent en concluant ce genre d'ententes. De plus, les propriétaires fonciers ont été assujettis à des clauses de confidentialité qui leur interdisent de divulguer les conditions des contrats de vente, de mentionner qui fait baisser les prix et créent des difficultés, car ils ont l'impression de ne pas pouvoir discuter des détails financiers avec leur famille ou même des comptables ou des courtiers immobiliers.

Ils pensent que les droits des propriétaires fonciers devraient être mieux protégés et d'une façon plus officielle, et que les ententes ne devraient pas être signées avant que l'indemnisation ne soit déterminée. Il pourrait y avoir des implications fiscales que les propriétaires fonciers ignorent au moment de la signature. Les participants ont également indiqué que les propriétaires fonciers sont entièrement responsables des canalisations endommagées sur leur terre, même si les dommages en question ont été provoqués par des chasseurs ou d'autres personnes qui traversent la terre. Ils ont ajouté que les agents des terres devraient être des employés de l'ONE, et non des promoteurs, afin d'éliminer en partie le comportement qu'ils ont tendance à adopter actuellement envers les propriétaires fonciers. De plus, le processus de règlement des différends est trop long et devrait être plus clair. D'une façon générale, le système donne l'impression d'être imposé aux petits joueurs.

Les participants aimeraient avoir de meilleurs éléments scientifiques sur les nouveaux produits contenus dans les canalisations existantes, car les nouvelles substances peuvent dépasser les limites pour lesquelles

les infrastructures existantes ont été conçues. Ils ont aussi indiqué que toutes les infrastructures de transport ont une « date de péremption » au-delà de laquelle elles doivent être enlevées ou remises en état.

Séance d'engagement des Autochtones – 22 mars 2017

Il y a eu une discussion sur les pouvoirs d'expropriation foncière de l'ONE. Selon un participant, les critères d'expropriation des terres où les droits et le titre des Autochtones sont spoliés peuvent être compliqués, voire interdits par la jurisprudence la plus récente.

De plus, les participants se sont montrés sceptiques à l'égard du stade de préparation actuel pour intervenir lorsqu'il se produit des déversements ou d'autres incidents. Selon les participants, certains écosystèmes ou d'autres régions peuvent être tout simplement trop fragiles pour supporter un risque de déversement, et les projets dans de telles zones font croire, à tort, que nous avons les moyens de remédier à un dommage potentiel.

Les participants ont indiqué que les collectivités autochtones souhaitent être davantage impliquées dans les activités de surveillance. Cela consiste à rechercher de meilleurs arrangements avec les promoteurs pour le financement d'emplois intéressants et l'acquisition de compétences afin de jouer un rôle accru pour assurer la sécurité des canalisations nouvelles et existantes.

Un participant a expliqué qu'il a formé un comité de surveillance autochtone pour un projet, mais en stipulant que les surveillants ne pourraient pas entraver ou gêner le promoteur du projet, et que les surveillants n'étaient que des conseillers, sans pouvoir d'agir pour assurer une plus grande sécurité.

THÈME : Relations avec les peuples autochtones

Séance d'engagement des Autochtones – 22 mars 2017

Les participants ont indiqué que l'ONE et la Couronne ont besoin de protocoles plus clairs pour la participation dès le début du processus, la consultation et l'accommodement. Cela inclut les obligations juridiques officielles et une meilleure intégration des pratiques exemplaires afin de guider les activités.

Les participants ont expliqué que l'engagement auprès des peuples autochtones doit se faire en vertu des relations entre nations et qu'il est essentiel de participer dès le début du processus. Les tribunaux ont décrété que les peuples autochtones doivent être impliqués et consultés dès que la Couronne estime que leurs droits risquent d'être affectés, et pas après que bon nombre des détails d'un projet ont déjà été réglés. Les Autochtones peuvent avoir le sentiment qu'on ne sollicite par leur avis de bonne foi si le dialogue commence après que les principales décisions semblent avoir déjà été prises.

L'ONE et la Couronne doivent aussi définir des lignes directrices plus claires sur la façon dont l'engagement et la consultation se passent dans la pratique. Sans de telles lignes directrices, les personnes doivent reprendre depuis le début et peuvent refaire continuellement les mêmes erreurs, sans profiter des expériences passées.

Dans l'ensemble, le gouvernement doit comprendre que les Autochtones sont détenteurs de droits, pas seulement les intervenants. Cette distinction implique une relation et des processus différents, car les droits

des Autochtones sont fondamentalement différents des intérêts des autres parties sur le plan juridique. Les participants estiment aussi que les Autochtones devraient automatiquement avoir leur mot à dire dans n'importe quel projet qui affecte leurs droits et ne pas avoir à se justifier continuellement.

La question du financement et des sources de financement a été soulevée. Tout d'abord, le financement doit être adéquat, et à la hauteur de l'envergure et de la complexité de l'enjeu en cause. Certains ont indiqué que le financement dans le cadre des processus de l'ACÉE est plus adéquat que celui de l'ONE. Les participants ont parlé en outre du fait que les collectivités qui s'opposent à un projet, mais qui acceptent le financement du promoteur pour soutenir leur intervention dans l'examen du projet ont vraiment le sentiment d'être en situation de conflit. Cela mène à un enjeu plus vaste qui a fait dire à un participant que « quoi que vous fassiez, vous avez toujours tort » à propos de l'engagement autochtone. D'un côté, l'engagement autochtone peut être perçu comme l'approbation tacite d'un projet, même si une collectivité entreprend de le modifier ou de s'y opposer. En revanche, une collectivité qui n'est pas d'accord et qui choisit de ne pas participer au processus d'engagement peut donner l'impression d'avoir approuvé un plan du fait de son silence.

Les participants ont également mentionné le fait que la navigation sur le site Web de l'ONE n'est pas évidente pour les gens qui maîtrisent l'informatique, à plus forte raison pour les citoyens ordinaires qui veulent avoir accès à de l'information. Ils ont dit spécifiquement qu'il est difficile de consulter efficacement des textes complets et que les gros documents devraient être disponibles sous forme d'un fichier unique, avec les principales sections présentées séparément. À l'heure actuelle, certains fichiers de grosse taille ne sont disponibles que sous forme de parties distinctes, de sorte que l'accès aux 50 pages d'un rapport peut obliger à ouvrir des dizaines de fichiers.

THÈME : Participation du public

Séance publique – 21 mars 2017

Les participants ont évoqué les changements législatifs de 2012, qui ont affecté les processus de l'ONE en matière de prise de décisions et de participation du public. Ces changements ont diminué chez beaucoup leur confiance dans l'ONE et la capacité qu'a le public d'intervenir réellement dans la prise de décisions de l'organisme.

Les participants ont indiqué que le droit d'intervention est un obstacle majeur à la participation réelle du public. Beaucoup de personnes et de groupes ont été considérés comme n'étant pas « directement touchés » par un projet et ont donc l'impression d'avoir peu d'occasions d'intervenir dans la prise de décisions de l'ONE. Enfin, les participants ont du mal à accepter qu'on leur interdise de soumettre des lettres de commentaires s'ils n'avaient pas le droit d'intervenir.

Ils ont le sentiment d'être particulièrement désavantagés pendant les audiences par rapport à toutes les ressources mises à la disposition des promoteurs de projets. L'ONE pourrait créer un comité ou une forme d'intervenant public, qui permettrait aux parties intéressées de faire valoir leurs intérêts pendant les procédures officielles. Un tel organe pourrait aussi prioriser et financer la recherche scientifique ou juridique, qui bénéficierait d'un nombre accru d'intervenants. À l'heure actuelle, les parties qui interviennent peuvent recevoir un financement individuel, mais elles n'ont pas la possibilité de commander des études de grande envergure ni même la capacité de naviguer parmi les innombrables enjeux juridiques, d'ingénierie, scientifiques et autres. La solution ne consiste pas seulement à accorder de

plus en plus d'argent aux intervenants, mais à établir des processus pour que leurs voix soient bien représentées et entendues par l'ONE.

Les participants sont intimidés par les audiences de l'ONE, où les procédures sont une source de confusion et on a tendance à revenir à une dynamique officielle opposant les gens ordinaires et les officiels, qui ne favorise pas la discussion et la compréhension mutuelle; en outre, les ressources accrues en promoteurs peuvent donner l'impression que les processus sont déséquilibrés.

Les participants ont aussi dit que les promoteurs tiennent des portes ouvertes pour partager de l'information. Ces pratiques sont utiles, mais les citoyens aimeraient aussi avoir des portes ouvertes ou des réunions publiques informelles avec l'ONE et des promoteurs pour répondre aux questions dans une tribune publique. Les gens aimeraient aussi pouvoir discuter de plus d'options au lieu d'avoir des présentations qui mettent de l'avant certains renseignements, sans engagement véritable sur les enjeux.

On a aussi indiqué que les échéances des projets sont problématiques. Les participants pensent qu'elles pourraient être adaptées à la complexité du projet en question, de façon à donner aux intervenants le temps de se préparer. Dans le cas des projets complexes, cela peut prendre énormément de temps pour réunir les ressources et demander des études pertinentes. D'une façon générale, les participants ont dit qu'ils souhaitent intervenir davantage dans la définition de la portée des projets, de sorte que toutes les parties puissent travailler ensemble afin de s'entendre sur ce qui cadre ou non avec le champ d'application pendant un examen en particulier, dans un processus itératif.

Les promoteurs ont fourni des renseignements qui peuvent limiter l'envergure et la qualité de la participation du public. Par exemple, si la carte d'un éventuel parcours de canalisation est préparée, mais qu'elle est tellement abstraite qu'il n'y a pas moyen de déterminer son effet spécifique sur la région, le public ne comprendra pas comment y contribuer réellement et évaluer les risques du projet.

Les participants souhaitent vraiment que le Canada atlantique s'implique davantage dans les activités de l'ONE. On a fait remarquer que le comité d'experts lui-même ne s'est arrêté qu'une fois dans le Canada atlantique et que, d'une façon plus générale, les gens s'attendent à avoir un meilleur accès à l'ONE à l'avenir. Il a été suggéré que l'ONE implante plus de bureaux régionaux, qui seraient chargés de l'engagement permanent auprès des citoyens, et qui pourraient aider les parties intéressées à comprendre et à naviguer parmi les processus leur permettant d'intervenir dans la prise de décisions, d'aider les propriétaires fonciers à comprendre leurs droits et à remplir d'autres fonctions.

Un participant a mentionné la *Loi sur l'assainissement de l'air* du Nouveau-Brunswick et les règles de participation du public en vertu de cette loi, comme exemples de pratiques exemplaires à étudier. En vertu de cette loi, le ministre annonce des projets à examiner, reçoit des questions et y répond publiquement. La même loi comporte un règlement qui crée un comité indépendant chargé de travailler sur les questions d'intérêt public et qui agit comme une sorte d'intervenant public.

Enfin, un participant a cherché à se renseigner sur le modèle de financement de l'ONE. Il a voulu savoir spécifiquement comment les frais des promoteurs sont gérés et quel pourcentage du budget total de l'ONE provient des coûts récupérés auprès des promoteurs. Quelqu'un a dit que cette façon de faire pourrait créer un conflit inhérent si l'organisme de réglementation dépend de l'industrie pour son financement.

Les questions des participants, qui sont décrites plus bas, seront envoyées à l'ONE pour qu'il prépare une réponse.

Pourriez-vous donner un aperçu du modèle de financement de l'ONE? En particulier,

- a) Quelles sont les sources de financement de l'ONE?*
- b) Quel pourcentage du budget de l'ONE provient de l'industrie? Comment le financement est-il utilisé?*

Une fois que la réponse sera prête, elle sera affichée sur le site Web du Comité et envoyée au participant qui a posé les questions.

Montréal (Québec)

Consultation publique du Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Montréal (Québec) – Les 28 et 29 mars 2017

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Montréal les 28 et 29 mars 2017 pour tenir des rencontres en personne comportant des présentations de membres du public et de peuples autochtones, une séance de dialogue avec le public et une séance de dialogue ouvert avec les Autochtones.

Le résumé qui suit présente les commentaires et la rétroaction obtenus tout au long de ces séances de participation en personne. Il vise à présenter les points de vue des participants et non ceux du comité d'experts.

Il est organisé en fonction des thèmes de l'examen du Comité, et toutes les parties ont été invitées à donner leurs commentaires sur toute question pertinente à la modernisation de l'ONE. Voici ces thèmes :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles du processus décisionnel, y compris dans les grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Engagement auprès des peuples autochtones
6. Participation du public

Le Comité tient à remercier tous les participants qui ont partagé leur expertise et leur expérience au cours de ces séances.

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 28 mars 2017

Le Comité s'est laissé dire par de nombreux participants qu'une refonte majeure de la législation et de la structure régissant l'ONE était nécessaire, tandis que d'autres étaient d'avis que les règles et la structure existantes étaient adéquates et qu'il n'y avait rien d'autre à faire que de les appliquer plus efficacement et de manière plus uniforme.

Plusieurs participants ont pressé le Comité de recommander que l'examen du projet Énergie Est soit suspendu jusqu'à ce que les lois et les règlements régissant l'ONE aient été modifiés, conformément au présent processus de modernisation, afin que cet examen soit mené plus efficacement et de manière plus intègre.

Le Comité a appris que la crédibilité et l'impartialité perçues de l'ONE étaient des éléments clés pour gagner la confiance des citoyens. Il a aussi appris que le public voyait actuellement l'ONE comme un organisme de réglementation qui a été « pris en otage » et dont l'intégrité est compromise par sa

proximité avec l'industrie. Pour appuyer cette affirmation, on a donné en exemple des sondages d'opinion publique et des citations provenant du Québec et de l'extérieur de la province.

Le Comité s'est par ailleurs laissé dire que ce sont particulièrement les révélations entourant la rencontre privée entre l'ancien premier ministre du Québec, Jean Charest, et le président et des membres de l'ONE pour discuter du processus d'examen du projet Énergie Est qui ont ébranlé la confiance publique, en partie parce qu'elles ont été mises au grand jour par des journalistes d'enquête plutôt que par des mécanismes officiels. M. Charest était prétendument sous contrat avec un promoteur d'Énergie Est, soit TransCanada. Bon nombre de participants sont d'avis que ce manquement à l'éthique justifie la tenue d'une enquête avant de procéder à la modernisation de l'ONE ou à la mise sur pied de son successeur.

Le Comité a aussi appris que le problème semblait résider dans la non-application des règles existantes en matière d'indépendance et d'impartialité. Il a été suggéré que des mécanismes soient mis en place pour s'assurer que l'ONE assume ses responsabilités d'une manière neutre, indépendante et transparente. Plus précisément, on a suggéré que le vérificateur général du Canada effectue des vérifications aléatoires à l'endroit de l'ONE afin de détecter et de corriger les manquements potentiels à l'éthique.

Composition du conseil et du comité de projets

Le Comité a été mis au fait des préoccupations entourant des nominations à l'ONE affiliées à l'industrie; on lui a par ailleurs demandé que les membres du conseil représentent un éventail plus large d'expériences, d'intérêts et de connaissances.

Les participants ont précisé qu'ils souhaitaient que la société civile (citoyens ordinaires), les Autochtones et les collectivités locales soient représentés.

Le Comité a appris que la Nation métisse voulait que les membres de l'Office comprennent leurs droits et leurs priorités. Il a aussi appris que les membres devaient comprendre comment les terres agricoles et les forêts étaient susceptibles d'être touchées par les projets, puisque la majorité des propriétaires fonciers étaient des producteurs agricoles et forestiers.

Étant donné la nature quasi judiciaire de l'ONE actuel, un participant a cherché à savoir s'il était pertinent que des gens qui n'avaient aucun antécédent en matière juridique rendent des décisions juridiquement contraignantes.

Les participants reconnaissaient la nécessité de miser sur l'expertise de ceux qui ont une expérience de l'industrie, mais se demandaient comment on pouvait assurer l'indépendance de l'ONE à la lumière de ce fait. Un certain nombre de participants étaient d'avis qu'en situation de conflit, l'indépendance de l'ONE devrait être favorisée par rapport à l'acquisition de talents ayant des connaissances dans l'industrie des hydrocarbures.

Certains participants ont suggéré que les gens ayant une expertise relative à l'industrie et entretenant des liens avec celle-ci devraient servir uniquement à titre de conseillers et de consultants techniques et non comme membres permanents ou temporaires. Un participant a suggéré d'établir une politique selon laquelle un nombre minimal d'années devaient s'écouler avant qu'un membre du conseil ou un employé de l'ONE puisse travailler pour l'industrie. Certains participants reconnaissaient que de telles limites devaient s'accompagner d'un niveau de sécurité d'emploi et de rémunération proportionnel au sacrifice qu'elles demandaient.

Un participant a souligné la nécessité de préciser ce qu'on entendait par « industrie », supposant que la majorité des gens faisaient référence à celle des hydrocarbures (pétrole et gaz). On a fait savoir qu'à

l'avenir, le terme « industrie » devrait être compris comme faisant aussi référence aux sources d'énergie renouvelable.

Exigence en matière de bilinguisme

Le Comité s'est laissé dire que les membres du conseil et le personnel de l'ONE devaient démontrer un bilinguisme fonctionnel, conformément à la définition en vigueur à la Cour suprême du Canada, afin de pouvoir lire et comprendre les preuves déposées.

Les participants se sont dits convaincus que les promoteurs devraient être eux aussi soumis aux exigences en matière de bilinguisme, puisque toute la documentation est offerte en français et en anglais. Un participant a proposé que cette exigence s'applique chaque fois qu'un projet se déroule au Québec.

Emplacement du siège social de l'ONE

La majorité des participants étaient préoccupés de la proximité de l'ONE avec l'industrie et, par conséquent, préféraient qu'il déménage à Ottawa. En plus de diminuer le risque d'un parti pris de l'industrie, on croit qu'un déménagement à Ottawa faciliterait la collaboration entre les ministres, qui sera particulièrement importante pour la coordination d'un processus d'affranchissement des combustibles fossiles.

Certains participants ont émis une mise en garde selon laquelle un déménagement à Ottawa pouvait engendrer une influence politique excessive sur l'ONE, même s'ils étaient d'avis que cette démarche valait la peine d'être faite si elle faisait disparaître l'apparence d'un conflit d'intérêts.

Certains participants ne voyaient aucun problème à ce que le siège social de l'ONE demeure à Calgary, si les bureaux satellites décentralisés étaient maintenus en place. Ces derniers permettent de réduire l'apparence d'un parti pris et sont plus accessibles aux citoyens d'un bout à l'autre du pays. Un participant ayant une expertise en matière de sécurité publique était d'avis que la présence de bureaux régionaux était cruciale d'une perspective d'état de préparation aux urgences, puisqu'ils permettent de s'assurer que la culture et les procédures d'urgence locales sont intégrées dans toute intervention en cas d'incident.

Rôle de président et de premier dirigeant de l'ONE

Le Comité s'est laissé dire que les rôles de président et de premier dirigeant ne devraient pas être assumés par la même personne afin de mieux refléter leurs différentes orientations.

Orientation politique

Le Comité a appris que le processus réglementaire de l'ONE ne devait pas être considéré comme une solution de remplacement à la consultation sur les enjeux politiques. Les participants convenaient qu'il devrait incomber au gouvernement d'élaborer le cadre stratégique qui encadre les activités de l'ONE. Les participants ont souligné que l'élaboration d'une politique stratégique canadienne clairement communiquée fournirait un cadre au sein duquel l'ONE et les promoteurs pourraient travailler plus efficacement.

Le Comité s'est laissé dire qu'actuellement, bon nombre d'enjeux découlant du processus d'audience sont des enjeux stratégiques pour lesquels l'ONE n'a aucune qualité pour agir. Les participants appuyaient l'idée de créer un forum qui permettrait de discuter d'un tel cadre stratégique, en consultation avec les peuples autochtones et le public.

Un participant a suggéré qu'en déterminant la politique, les dirigeants politiques devraient réexaminer la durabilité de la production et des habitudes de consommation du Canada, considérant les avantages d'une économie plus circulaire.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Composition et expertise du conseil et du personnel de l'ONE

Le Comité a appris que, pour gagner la confiance des peuples autochtones, ces derniers devaient être mieux représentés au sein des membres du conseil et du personnel de l'ONE. Un participant a suggéré que les peuples autochtones représentent 50 % des membres permanents du conseil. Il a également été précisé que le conseil devrait avoir une représentation composée des peuples autochtones qui vivent sur les terres, pas seulement ceux qui vivent dans les centres urbains.

Le Comité s'est laissé dire que le processus de sélection et de nomination des membres de l'ONE devrait être transparent et favoriser la participation des peuples autochtones, en s'assurant que les femmes autochtones (représentées par des groupes de la société civile) puissent se prononcer. Il a également été mis au fait que les peuples autochtones devraient avoir un rôle égal pour ce qui est de la nomination des personnes au sein des commissions d'examen de projets.

On a également discuté du fait que l'ONE devrait représenter la diversité régionale du Canada et comprendre des membres ayant une expertise en développement communautaire, en sociologie, en connaissances traditionnelles, en énergie renouvelable, en efficacité énergétique, en pêches, en écologie terrestre et aquatique, en adaptation au changement climatique, en mesures d'atténuation et en archéologie.

On a mentionné que toutes les parties participant au processus décisionnel et aux activités de l'ONE devraient recevoir une formation complète sur l'histoire des peuples autochtones, les droits issus des traités, les problèmes auxquels se heurtent les femmes autochtones, la communication interculturelle, les droits de la personne et la lutte contre le racisme et la discrimination.

Le Comité a appris que les rôles de président et de premier dirigeant de l'ONE devraient être assumés par deux personnes différentes.

Emplacement de l'ONE et exigences en matière de résidence

Un participant a demandé que tous les obstacles à la participation des Autochtones à la gouvernance de l'ONE soient éliminés de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONE). Le Comité a appris que les exigences en matière de résidence à l'endroit des membres du conseil devraient être éliminées, et que l'emplacement ou le financement de l'ONE ne devrait pas entraîner de conclusions biaisées. Les participants lui ont également fait savoir que selon eux, l'ONE entretenait une proximité beaucoup trop grande avec l'industrie des hydrocarbures, remettant en question son impartialité. Certains participants souhaitaient qu'on déménage le siège social de l'ONE à Ottawa, bien qu'ils aient averti du risque que l'influence de l'industrie soit remplacée par une influence du monde politique.

Le Comité a appris de certains participants que l'emplacement actuel de l'ONE à Calgary était acceptable, pourvu que des changements soient apportés à son mandat et à la législation entourant sa gouvernance.

Politique et législation

Les participants ont fait savoir qu'ils souhaitaient voir s'effectuer une refonte majeure de la Loi sur l'ONE afin de concrétiser les engagements et les objectifs du gouvernement du Canada. Selon eux, la Loi sur l'ONE devrait inclure des exigences relativement à la considération éclairée des droits issus de traités et à l'application des connaissances autochtones.

Les participants étaient aussi d'avis que l'ONE devrait être chargé de mettre en œuvre un cadre national sur l'énergie, élaboré conjointement par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les Premières nations. Un tel cadre aurait pour but d'évaluer la disponibilité du potentiel des ressources énergétiques, la demande nationale d'énergie, les possibilités d'exportation, les cibles de diversification des sources d'énergie (y compris celles nécessaires pour pouvoir respecter les engagements internationaux en matière de climat et les attentes sociales) et les exigences nécessaires sur le plan de l'infrastructure pour pouvoir répondre aux besoins actuels et futurs.

Le Comité a également appris que, lors de l'établissement d'une politique énergétique, les représentants politiques devaient considérer l'inégalité croissante parmi les Canadiens et Canadiennes et le coût de l'énergie à assumer par l'utilisateur final.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 28 mars 2017

Portée du mandat

Certains participants ont proposé de diviser le rôle actuel de l'ONE entre différents organismes gouvernementaux. Un participant a précisé qu'on devrait diminuer l'importance du rôle de l'ONE, puisque la société semblait vouloir s'affranchir de l'énergie produite à partir des hydrocarbures pour se concentrer sur la désaffectation des pipelines.

Certains participants ont exprimé la volonté de garder l'ONE comme seul point de contact grâce auquel les promoteurs peuvent répondre à toutes les exigences réglementaires durant le cycle de vie du projet. Les participants étaient d'avis que le mandat de l'ONE était adéquat, et que le fait de répartir le processus d'examen entre l'ONE et un autre organisme le rendrait tout simplement plus lourd pour les promoteurs.

Le Comité s'est laissé dire que l'approche actuelle de l'ONE « un projet à la fois » (au cas par cas) devait être élargie pour considérer les répercussions cumulatives de diverses formes d'infrastructures et les stratégies nationales à long terme fondées sur les possibilités, les besoins et les risques prévus. De telles prévisions peuvent s'étendre sur plusieurs décennies, puisque les ramifications des projets énergétiques et des changements climatiques ont une durée trop longue pour pouvoir être évaluées de manière crédible à court terme. Par conséquent, le mandat de l'ONE ne doit plus reposer sur l'hypothèse d'une demande de combustibles fossiles en constante croissance.

Le Comité a appris que le mandat de l'ONE devrait refléter le contexte des cibles d'émissions de gaz à effet de serre (GES) du Canada et des engagements mondiaux pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat. L'ONE devrait exercer ses attributions en comprenant que ces cibles ont été établies pour remédier à une situation urgente. On a donné au Comité l'exemple du Royaume-Uni et de son

intégration du bilan du carbone dans la législation. Un participant a exprimé la volonté de voir le mandat de l'ONE inclure le processus d'affranchissement des combustibles fossiles.

Une participante a mentionné au Comité que son organisation ne voyait pas la nécessité d'élargir le mandat de l'ONE, mais qu'elle préférerait plutôt qu'on améliore sa capacité à s'acquitter plus efficacement de son mandat existant. Un autre participant souhaite voir la Loi sur l'ONE modifiée de manière à inclure une autorisation de décision et de surveillance relativement au transport de produits énergétiques par train, par camion ou par bateau, en plus des pipelines.

On a suggéré au Comité de retirer à l'ONE son mandat d'évaluation de projet pour le confier à une nouvelle entité nationale apparentée au *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) du Québec. Ce nouveau bureau examinerait les projets et fournirait des recommandations au gouverneur en conseil (GC) en fonction de l'information recueillie et des consultations auprès du public, en mettant l'accent sur la transition vers des sources d'énergie plus écologiques.

D'autres participants ont mentionné au Comité que selon eux, il était nécessaire de diminuer la portée du mandat de l'ONE dans le but de partager plus de pouvoir avec les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements autochtones, et ce, dans l'esprit d'un fédéralisme coopératif.

Le Comité a aussi appris que l'ONE devait être capable d'accroître sa capacité organisationnelle de manière à ce qu'elle soit proportionnelle à tout mandat nouveau ou accru. Élargir le mandat général de l'ONE et accroître les activités de conformité et de surveillance forceront l'ONE à maintenir sa capacité organisationnelle proportionnée à ces attentes.

Institutions gouvernementales

Le Comité a appris de certains participants que le Canada devrait créer une institution nationale ayant le mandat de coordonner le processus d'affranchissement des combustibles fossiles. On a fait remarquer que la province de Québec était en voie de créer une telle institution et qu'il en existait déjà une en France. Certains participants ont mentionné que l'ONE ne semblait pas avoir la capacité d'exercer une telle fonction.

Un participant a proposé que le mandat de l'ONE soit partagé entre deux organisations distinctes : une qui étudie les projets axés sur les combustibles fossiles, et l'autre qui étudie les projets axés sur les énergies de remplacement. On a suggéré que cette façon de faire pourrait aider à réduire le cynisme du public.

Lignes de transport d'électricité

Le Comité a appris que les lignes électriques internationales étaient un volet crucial du réseau électrique canadien et nord-américain, compte tenu d'exportations nettes aux États-Unis excédant les 50 térawatts par année.

Au sujet de l'électricité, le Comité a été mis au fait d'une volonté d'avoir un processus plus efficient, plus rationalisé et plus prévisible pour réglementer les exportations d'électricité et les lignes électriques internationales. Il a été mentionné que les exigences réglementaires n'avaient pas changé depuis de nombreuses années malgré les changements survenus dans l'industrie de l'électricité. Plus particulièrement, il a été question du soutien de la modernisation et de la rationalisation du processus de délivrance de permis d'exportation.

Un participant a exprimé le soutien de son organisation envers les réformes procédurales visant à améliorer l'efficacité de la demande pour des permis liés aux lignes électriques internationales.

Les réformes procédurales et la gouvernance sont interdépendantes, étant donné le rôle quasi judiciaire de l'ONE.

Un participant a suggéré que l'ONE joue un rôle dans les négociations provinciales bilatérales relativement aux lignes de transport d'électricité. Une autre participante a exprimé son inquiétude quant au risque accru de corrosion causé par les lignes électriques qui traversent les pipelines, ajoutant qu'étant donné que les pipelines s'étendent sur un nombre de kilomètres beaucoup plus élevé que les lignes électriques, lorsque les deux se croisent, les règles régissant les pipelines devraient avoir la priorité. Il existe un risque de confusion dans de telles situations, et l'ONE devrait être chargé de fournir aux citoyens l'information appropriée quant au cadre réglementaire qui s'applique. Une participante a mentionné qu'elle avait eu à déboursé un certain montant pour trouver quelle norme s'appliquait à une zone située à proximité du point de croisement d'une ligne électrique et d'un pipeline; aussi a-t-elle demandé plus de transparence dans l'échange d'information avec le public.

Détermination de l'intérêt public

Les participants ont convenu que la détermination de l'intérêt public nécessitait la considération de divers recoupements complexes de facteurs sociaux, économiques et environnementaux, reconnaissant que ceux-ci avaient évolué depuis la création de l'ONE. Le Comité a appris que la définition d'intérêt public que doit appliquer l'ONE devrait être très explicite, et ce, afin de restreindre la latitude sur le plan de son interprétation et de son application.

Des préoccupations ont été exprimées par rapport à la perception selon laquelle, jusqu'ici, les facteurs économiques l'ont emporté sur tous les autres dans les délibérations de l'ONE. Le Comité a appris qu'au moment de déterminer l'intérêt public, les décideurs devraient considérer le changement climatique et la protection des sources d'eau comme étant des priorités plus élevées que les facteurs économiques, puisque la vie dépend en soi d'un environnement sain. Il s'est laissé dire qu'au moment de considérer les enjeux socioéconomiques, le coût social des émissions de gaz à effet de serre (GES) produites par la combustion devrait être inclus dans l'analyse.

À la lumière de ce fait, certains participants ont fait savoir que selon eux, l'approbation de toute autre infrastructure de combustibles fossiles contrevenait à l'intérêt public des Canadiens et Canadiennes.

Le Comité a entendu parler d'un outil appelé « coût social du carbone », qui a été élaboré aux États-Unis et adopté par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC). Il permet d'estimer les dommages en fonction des émissions annuelles de tonnes de carbone.

Un participant cherchait à savoir s'il était sage, d'une perspective économique, d'investir un cinquième de l'économie du Canada dans l'industrie des combustibles fossiles, étant donné la volonté mondiale de s'en affranchir.

Un participant a fourni la liste suivante des critères minimaux devant être appliqués lors de la détermination de l'intérêt public :

- intégrité écologique;
- respect des droits ancestraux et acquis pour les terres et les ressources;
- respect des politiques environnementales et de santé publique existantes;
- pertinence par rapport au contexte social et au rendement relatif des investissements
- (comparer les coûts et les avantages avec ceux de projets de remplacement).

Le Comité a appris que de telles considérations reflétaient les engagements internationaux, les déclarations publiques et les orientations politiques du Canada.

Un participant s'est dit inquiet que le fait de tenir compte de ces considérations pouvait inverser le déséquilibre, en négligeant les importantes répercussions économiques. On a proposé d'éviter les déséquilibres en utilisant une optique de développement durable au moment de déterminer l'intérêt public. Cela signifie de considérer les diverses interdépendances des facteurs sociaux, économiques et environnementaux. Par exemple, bon nombre d'industries peuvent être directement ou indirectement touchées par l'infrastructure de pipelines ou ses effets en amont ou en aval – pêche, tourisme et construction, entre autres. Le Comité s'est laissé dire que la notion autochtone consistant à évaluer les répercussions d'une décision sur les sept générations à venir pourrait être une bonne ligne de conduite à adopter.

L'importance d'adopter une optique de développement durable a également été démontrée par les coûts pour la santé mentale et le mieux-être engendrés par les perturbations des espaces de vie des gens, des terres agricoles et des emplois et des risques liés à l'eau et à la sécurité alimentaire.

Le Comité a appris qu'au moment de considérer les intérêts économiques, l'ONE devrait tenir compte des conséquences locales et régionales, pas seulement du PIB, qui peut cacher d'importantes pertes financières à l'échelle municipale. Les propriétaires et utilisateurs des pipelines bénéficient d'avantages fiscaux inégaux, les citoyens devant assumer les pertes sous forme d'utilisation diminuée des terres, de risques pour la sécurité, de mesures d'atténuation, de revenus fiscaux moindres et, dans certains cas, de cohésion sociale. Une municipalité dans laquelle 25 hectares sont occupés par des pipelines estime ses pertes de l'ordre de plusieurs millions de dollars.

En ce qui a trait à la considération de l'aspect social de l'intérêt public, un participant a donné l'exemple de la Norvège, qui a investi des redevances issues du développement énergétique dans des systèmes sociaux robustes qui peuvent désormais aider les familles ayant un revenu de travail provenant de l'industrie des hydrocarbures à faire la transition. En comparaison, les familles albertaines ayant un revenu de travail provenant de cette industrie se trouvent dans une position difficile.

Le Comité a appris que l'intérêt public devrait inclure la considération des lois provinciales, territoriales, municipales et autochtones, puisqu'actuellement, lorsqu'un projet traverse des limites interprovinciales ou des frontières internationales, les lois fédérales les éclipsent.

On a mentionné que le fait d'élargir et de préciser la définition de l'intérêt public dans la législation permettrait de consolider l'impartialité de l'ONE en donnant moins de marge de manœuvre aux membres du conseil de l'ONE entretenant des liens avec des intérêts particuliers.

Information sur l'énergie

Le Comité a appris que le mandat de l'ONE en matière d'information sur l'énergie devrait être séparé de son mandat réglementaire, comme c'est le cas aux États-Unis. Il a également appris que le fait que l'ONE soit chargé de prévoir les besoins énergétiques et d'informer le public sur les questions énergétiques et climatiques tout en agissant à titre d'organisme de réglementation constituait un conflit d'intérêts.

Il a, par ailleurs, été mis au fait que le rapport *Avenir énergétique du Canada* était utilisé non seulement par des décideurs stratégiques, mais aussi par la société civile et des chercheurs. Les participants ont mentionné que dans le plus récent rapport (2016), la demande publiée pour du pétrole et du gaz était incompatible avec les cibles d'émissions de GES du Canada et ses engagements en matière de changement climatique.

Il a par ailleurs été mentionné que ce rapport semblait sous-estimer les percées importantes réalisées au chapitre des technologies d'énergie renouvelable.

Le Comité s'est laissé dire que le système canadien d'information sur l'énergie était incomplet et incohérent et qu'il présentait d'importantes lacunes. De l'information sur l'énergie cohérente, complète et impartiale est un élément crucial d'un processus rigoureux d'élaboration des politiques; elle permet aussi au public de comprendre les interactions de l'énergie avec les facteurs économiques et environnementaux. Il faut également effectuer des évaluations plus vastes de la durabilité.

Le Comité a appris que chaque demande de projet produisait de grandes quantités de données, mais que puisque celles-ci étaient considérées comme étant des renseignements exclusifs, elles n'étaient pas à la disposition du public. Un participant a demandé que différents types de renseignements – par exemple des données provenant d'études de base et d'évaluations des répercussions – soient intégrés dans une base de données à laquelle les chercheurs pourraient avoir accès.

Un participant a fait savoir qu'il existait environ cinq modèles de systèmes énergétiques pour le Canada, mais que la plupart d'entre eux étaient, soit détenus par des institutions et inaccessibles au public, soit inintelligibles pour le citoyen moyen intéressé. Le modèle sur lequel l'ONE se base devrait être à la disposition du public et tenir compte d'un horizon plus lointain que celui de l'actuelle perspective de l'ONE, soit 2030. Les modèles ont été décrits comme étant importants, en ce sens qu'ils rassemblent des fragments de données afin de permettre aux humains de mieux percevoir et de mieux comprendre les conséquences systémiques d'un mode d'action proposé, permettant ainsi de prendre des décisions plus éclairées.

Le Comité a également appris que le fait que l'ONE soit chargé de prévoir les besoins énergétiques et d'informer le public sur les questions énergétiques et climatiques tout en agissant à titre d'organisme de réglementation constituait un conflit d'intérêts.

Évaluation environnementale

Bien qu'un participant ait exprimé la volonté de voir l'ONE continuer d'être responsable de l'activité d'évaluation environnementale (EE), la plupart des participants ont demandé à ce qu'elle soit confiée à un organisme gouvernemental séparé, par exemple l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), qui est plus inclusive et mieux équipée pour étudier la biodiversité, le changement climatique et les enjeux sociaux. Un participant a proposé que l'examen de projet dirigé par l'ONE ne soit effectué qu'une fois que l'ACEE a donné son approbation. Il a été mentionné que, contrairement à l'ONE, l'ACEE s'intéressait principalement aux répercussions communautaires. Le Comité a appris que peu importe qui procède à l'EE, celle-ci devrait comprendre une évaluation de la durabilité à long terme – qui intégrerait les effets en amont et en aval – ainsi que des principes de justice intergénérationnelle et environnementale.

Certains participants favorisaient un nouvel organisme, apparenté au BAPE du Québec, pour procéder aux EE de manière concertée et qui tienne compte des facteurs économiques et sociaux. Le Comité a appris que, même si l'EE est menée par un autre organisme, l'ONE devrait toujours avoir à tenir compte du changement climatique et d'autres enjeux environnementaux dans ses décisions. Il s'est aussi laissé dire que l'ONE pourrait demeurer responsable de la délivrance des certificats d'utilité publique (CUP), tandis que le Cabinet détient le pouvoir de veto.

Certains participants ont parlé de transformer l'EE en une évaluation de la durabilité qui tiendrait compte des effets en aval et en amont, ainsi que des principes de justice intergénérationnelle et environnementale.

Une participante a exprimé la position de son organisation selon laquelle l'ONE devrait conserver le mandat de procéder aux EE; étant donné la nature quasi judiciaire de l'organisme, le rôle procédural et les fonctions juridictionnelles sont interreliés.

Effets cumulatifs

Le Comité a appris que l'ONE devrait évaluer les propositions de projets dans le contexte des effets cumulatifs de diverses formes d'infrastructure, plutôt que d'utiliser le processus actuel qui consiste à évaluer chaque projet individuellement. Les projets devraient être évalués selon la manière dont ils s'insèrent dans les stratégies nationales à long terme en fonction des possibilités, des besoins et des risques prévus; de telles prévisions peuvent s'étendre sur plusieurs décennies, puisque les ramifications des projets énergétiques et des changements climatiques ont une durée trop longue pour pouvoir être évaluées de manière crédible à court terme.

Certains participants étaient d'avis qu'on devrait intégrer des éléments déclencheurs dans la Loi sur l'ONE pour déterminer à quel moment une évaluation environnementale stratégique (EES) ou une évaluation par catégorie est nécessaire, puisqu'on devrait procéder à un nombre plus élevé de ces types d'évaluations. On a suggéré qu'un organisme autre que l'ONE devrait être chargé d'effectuer la planification à long terme, en ayant recours aux EES, aux évaluations régionales, aux séances d'engagement auprès des peuples autochtones et à la planification de l'utilisation des terres, entre autres.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Portée du mandat

Les participants ont partagé leurs différentes opinions sur la portée du mandat de l'ONE. Certains souhaitaient qu'on l'élargisse de sorte qu'il inclue un gros plan sur les sources d'énergie renouvelable et les technologies de stockage et de transport connexes, ou qu'on lui attribue le pouvoir de schématiser les futures tendances et scénarios énergétiques.

D'autres ont fait savoir qu'ils avaient perdu confiance en la capacité de l'ONE à mener des EE vastes et rigoureuses et que celles-ci devraient dorénavant être confiées à l'ACEE. On croit que cela permettrait de prendre en considération un portrait plus général, notamment les émissions de GES en amont et en aval. On a ajouté que les peuples autochtones devraient aider à définir les éléments étudiés dans les EE.

Une compréhension claire du rôle de chaque partie et un organisme centralisé responsable de toutes les EE permettraient à tous d'économiser temps et argent. De plus, les participants étaient d'avis que les EE devraient adopter une optique de développement durable, comprenant que les facteurs sociaux, culturels, économiques et environnementaux sont interdépendants.

Certains participants envisageaient un ONE modernisé agissant comme un centre d'excellence et d'expertise technique et contribuant à la mise en œuvre d'un cadre national sur l'énergie, plutôt que comme un organisme de réglementation. Étant donné son rôle limité relativement aux aspects techniques, il pourrait fournir des conseils d'expert à d'autres organismes gouvernementaux chargés d'effectuer les EE et le travail lié aux mesures de sécurité et à la préparation aux urgences.

Intérêt public

Le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait inclure une définition claire de l'intérêt public, élaborée conjointement avec les peuples autochtones. Cependant, on lui a aussi fait savoir que les intérêts, les droits et les titres des peuples autochtones protégés par la Constitution devraient être évalués en dehors de la portée d'une détermination de l'intérêt public et avoir préséance sur elle. Entre autres facteurs dont l'ONE doit tenir compte lors de l'évaluation des effets sur les peuples autochtones, un participant a énuméré les suivants :

- établir de manière crédible les répercussions sur les droits énoncés à l'article 35;
- considérer les répercussions des développements en amont;
- réglementer une portée élargie de projets : plus aucune division de projet entre diverses compétences;
- respecter l'honneur de la Couronne (qui a été maintenu);
- faire avancer la réconciliation dans toutes les décisions.

Le Comité a appris que si un cadre national sur l'énergie devait être élaboré, comme mentionné plus haut, l'ONE pourrait l'appliquer pour aider à déterminer si un projet est dans l'intérêt public ou non. En supposant que l'ACEE se voit confier la tâche de mener les EE, elle pourrait aider l'ONE à déterminer l'intérêt public.

Les participants ont mentionné au Comité que jusqu'ici, l'ONE avait mis trop l'accent sur les gains économiques à court terme. Ils ont souligné la nécessité de prioriser le changement climatique et la prospérité économique à long terme lors de la détermination de l'intérêt public. Ils ont cité les décisions de tribunaux et de gouvernements étrangers comme exemples d'harmonisation des décisions énergétiques et des considérations climatiques. Dans un de ces cas, un juge des Pays-Bas a statué que le gouvernement avait l'obligation légale d'agir dans l'intérêt fondamental des générations actuelles et futures en prônant la réduction des émissions de CO₂. Les participants appuyaient l'idée d'instituer une obligation de diligence qui forcerait le gouvernement à tenir compte des droits des générations futures au moment de déterminer si un projet est dans l'intérêt public. On a fait remarquer que cette idée reflétait un principe autochtone de longue date, qui consiste à tenir compte des répercussions d'une action sur les sept prochaines générations.

Effets cumulatifs

Le Comité a appris que bien que les effets cumulatifs de divers projets d'infrastructure aient des conséquences directes sur la capacité des peuples autochtones à maintenir leurs pratiques et leurs modes de vie traditionnels, ces effets se situaient en dehors de la portée étroite du mandat actuel de l'ONE. On a fait remarquer que même si un autre organisme, par exemple l'ACEE, assumait la responsabilité des EE, des changements devront être apportés à la législation afin de s'assurer que les effets cumulatifs sont considérés et suivis en bonne et due forme. Bon nombre de participants ont soulevé cette préoccupation urgente qui a trait non seulement aux utilisations courantes des territoires autochtones, mais aussi aux plans d'utilisation des terres que les collectivités mettront en place.

Séance publique – 28 mars 2017

Contexte décisionnel

Le Comité a appris qu'il était important que les éventuels promoteurs connaissent les critères décisionnels et le cadre stratégique dans lequel ils s'insèrent avant de lancer un projet.

On a mentionné que, puisque le Canada a signé l'Accord de Paris sur le climat et qu'il reconnaît les risques importants et les graves conséquences du changement climatique déjà perceptibles, l'ONE devait élaborer un nouveau cadre décisionnel selon lequel toutes les décisions seront examinées du point de vue d'une transition vers des sources d'énergie plus propres.

On a donné des exemples d'autres pays ayant pris des décisions fondées sur les conséquences du changement climatique. L'Autriche a annulé un projet de piste à un de ses aéroports, un tribunal sud-africain a annulé un projet de centrale au charbon, et des tribunaux américains ont statué que les coûts associés aux émissions de carbone devaient être pris en compte au même titre que les gains pouvant résulter des activités qui les ont générés.

Le Comité a entendu parler d'un outil appelé « coût social du carbone », qui a été élaboré aux États-Unis et adopté par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC). Il permet d'estimer les dommages en fonction des émissions annuelles de tonnes de carbone.

Critères décisionnels

Le Comité s'est laissé dire que les règles régissant le processus décisionnel de l'ONE devaient être clairement énoncées, puisque le principal obstacle de l'industrie est l'incertitude réglementaire. Lorsque les gouvernements n'indiquent pas clairement leurs critères pour l'approbation de projets, les entreprises investissent des millions de dollars en coûts initiaux sans avoir la chance de prédire le résultat probable de leurs demandes.

On a demandé au Comité de rendre les normes décisionnelles accessibles gratuitement au public, et ce, dans les deux langues officielles.

On a fait remarquer que la détermination d'un permis social se situait actuellement en dehors de la portée de l'ONE. Un participant a mis l'accent sur la nécessité d'être prudent au moment de considérer une exigence d'acceptabilité sociale, car il s'agit d'un terme subjectif et mal défini. Les participants craignaient que la décision, prise par une collectivité, d'accorder ou de refuser un permis social entraîne plus de décisions imprévisibles, créant ainsi un climat d'affaires instable et peu attrayant. Comme l'a fait remarquer un participant, l'ONE devrait rendre ses décisions en fonction de la primauté du droit et non en fonction de celui qui parle le plus fort.

Les participants reconnaissaient la difficulté à laquelle était confronté l'ONE pour ce qui est de rassembler des visions du monde nombreuses et diversifiées avant d'en venir à une décision. Une suggestion a été donnée, soit celle d'exiger que les promoteurs expliquent leur compréhension de la vision du monde de chaque collectivité directement touchée par le projet dans la demande en soi. Cette façon de procéder pourrait aider à confirmer qu'une consultation adéquate a été menée.

De nombreux participants soutenaient l'inclusion d'un test climatique dans les critères décisionnels de l'ONE. La plupart d'entre eux étaient d'avis que les émissions de GES en amont et en aval devraient être évaluées dans le contexte des cibles de changement climatique du Canada. Un participant a expliqué qu'il trouvait injuste de tenir les promoteurs responsables de toutes les émissions générées en dehors de la portée de leurs activités de projet; l'exemple soulevé était celui d'une entreprise de construction qui construit une route et qui est tenue responsable de s'assurer que seuls les véhicules électriques pourront y circuler.

Les participants ont fait savoir au Comité que les critères décisionnels de l'ONE devraient comprendre l'obligation de tenir compte des développements en matière d'énergies de remplacement, en se fiant à des données impartiales fournies par des parties neutres. Le Comité a appris que, jusqu'ici, on accordait une confiance excessive aux données de l'industrie en justifiant la nécessité d'un projet, ou les possibilités qu'il présente.

Il a également appris que l'ONE devrait s'assurer que les promoteurs respectent les lois et les règlements provinciaux et territoriaux, outre leurs propres lois et règlements. Plus particulièrement, on a demandé à l'ONE de tenir compte des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).

Rôles décisionnels

Un participant a fait savoir au Comité que tous les grands projets devraient être soumis à l'approbation des gouvernements fédéral et provinciaux, comme déterminé par le vote libre et secret. Il a été dit clairement que l'élément de discrétion était important, puisque certains politiciens souhaiteront sûrement faire la transition au secteur privé après leur mandat et pourraient sinon ressentir la pression d'approuver un projet pour éviter de mettre en péril leurs perspectives d'emploi.

Un participant a suggéré que, pour aider à rétablir l'équilibre du pouvoir entre les promoteurs et les citoyens, le rôle décisionnel de l'ONE pourrait se présenter sous forme de commission d'enquête présidée par un enquêteur, comme c'est le cas dans la tradition du droit civil en France. Il a recommandé de passer d'un processus quasi judiciaire à un processus d'enquête.

Le Comité a appris que le Parlement canadien devrait rendre les décisions concernant les grands projets pour remplacer la formule du Cabinet qui rend les décisions à huis clos.

Un participant a suggéré que l'octroi d'une sanction par les gouvernements locaux soit un préalable à l'approbation d'un projet.

Tracés des pipelines

Le Comité a appris qu'il était nécessaire d'établir des protocoles pour régir et limiter les tracés des pipelines. Actuellement, le promoteur détermine un corridor préalablement à l'audience, mais il peut déterminer le tracé exact à l'issue de celle-ci, après qu'un certificat d'utilité publique (CUP) a été délivré.

Un participant a demandé que des « zones interdites » soient établies au moyen d'un protocole concerté entre les différents ordres de gouvernement. On a procédé ainsi en Australie et aux États-Unis afin de protéger certaines zones où les déversements pourraient avoir des conséquences particulièrement graves, par exemple les zones densément peuplées, les eaux navigables, les milieux sensibles et les sources d'eau potable. L'établissement de telles zones permettrait d'alimenter les programmes d'intégrité et de sécurité des pipelines tout au long du cycle de vie de l'infrastructure.

Les participants ont demandé qu'on établisse des tracés précis des pipelines et qu'on propose des mesures d'atténuation des risques avant la tenue du processus d'audience afin de pouvoir les examiner soigneusement et appliquer les principes de précaution à la prise de décision.

Accès à l'information

Le Comité s'est laissé dire que l'accès à l'information dans le cadre des projets proposés devrait être une priorité pour l'ONE. Son site Web devrait inclure tous les documents des promoteurs, en anglais et en français. En consultant les collectivités dès le début du processus, les promoteurs peuvent s'assurer qu'ils ont accès à l'information qui présente le plus d'intérêt pour eux.

Article 58 de la Loi sur l'ONE

Les participants ont mentionné que l'article 58 de la Loi sur l'ONE devrait être éliminé et que l'ONE devrait avoir compétence sur les pipelines transfrontaliers, sans égard à leur longueur. On croit que cette façon de faire pourrait aider à résoudre le problème des « chapelets de saucisses », selon lesquels une portion transfrontalière d'un pipeline plus long est présentée comme étant un petit projet en soi pour éviter de devoir passer par le processus d'examen de l'ONE requis pour les grands projets en vertu de l'article 52. Par conséquent, il ne devrait plus y avoir de différence entre les petits pipelines de moins de 40 km et les grands pipelines de 40 km et plus; les deux seraient assujettis au processus d'examen en vertu de l'article 52.

Processus décisionnel

Le Comité a appris que l'industrie tirerait profit de la prévisibilité en effectuant plus tôt dans le processus de demande la détermination des « zones autorisées/interdites » – elle-même effectuée en fonction de l'indication de l'intérêt public. Il s'est laissé dire que le climat d'investissement serait favorisé par un processus décisionnel plus transparent, plus inclusif et assorti d'un calendrier.

Certains participants ont fait comprendre au Comité que les audiences et les consultations publiques devaient être assorties d'un calendrier et avoir une portée restreinte, de peur que les promoteurs investissent de l'argent dans l'élaboration d'une demande de projet et soient laissés dans l'incertitude. D'autres participants se sont dits préoccupés du fait que de telles limites sont antidémocratiques.

On a fait remarquer au Comité que le processus décisionnel pourrait comporter deux étapes. La première consisterait dans la détermination de l'intérêt public par le gouvernement. Si la détermination était positive, le projet pourrait passer à une seconde étape, au cours de laquelle l'ONE en établirait les conditions. Certains participants appuyaient cette idée, tandis que d'autres contestaient ce genre de processus au motif que cela restreindrait les consultations auprès du public et des gouvernements locaux et autochtones au début du processus d'examen de la demande et que, comme présenté, il ne permettrait pas aux parties de changer d'idée si elles avaient accès à un complément d'information à la suite de l'indication de l'intérêt public à la première étape.

Un autre participant a ajouté qu'il devrait y avoir une troisième étape : des EES régionales et nationales qui permettraient de déterminer, au préalable, si des projets d'un certain genre ou censés être réalisés à un certain endroit sont souhaitables.

Un participant a mentionné que la notion d'intérêt public ne pouvait pas être retranchée de la tâche de l'ONE, qui consiste à établir les conditions du projet, et que, par conséquent, le processus décisionnel ne pourrait pas être séparé de cette manière. Pour illustrer ce fait, on a donné l'exemple d'une entreprise qui voulait revenir sur une déclaration qu'elle avait faite aux membres de la collectivité selon laquelle une

certaine substance serait transportée par un pipeline donné, et que les membres de cette collectivité auraient à lutter pour que l'ONE oblige l'entreprise à respecter ses déclarations initiales dans ses conditions de projet.

Un participant se demandait si l'infrastructure énergétique devrait appartenir à des intérêts privés, citant la responsabilité d'une entreprise privée dans la tragédie du lac Mégantic en 2013.

Un participant a suggéré qu'en attendant une orientation politique claire, les éventuels promoteurs pouvaient trouver une prévisibilité dans l'Accord de Paris sur le climat, qui indique qu'il est temps de passer à autre chose en délaissant les projets d'hydrocarbures. Le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait rendre ce fait explicite afin que les membres de l'industrie sachent qu'il est temps de s'adapter à une nouvelle réalité.

Audiences

Le Comité a appris que l'obligation de rendre des comptes au public était un volet clé du processus d'examen. Certains participants se sont dits inquiets du manque de possibilités de contre-interrogatoires oraux dans le processus d'examen de projet. Le Comité a appris que les réponses écrites des promoteurs manquaient souvent de détail et qu'elles ne répondaient pas à l'obligation de rendre compte.

Les participants ont exprimé la volonté de voir le processus d'audiences en personne devenir plus accueillant et plus inclusif, suggérant qu'on s'inspire de celui du BAPE, au Québec. Un participant a supposé que le fait que l'ONE ait approuvé presque tous les projets qu'on lui a présentés indiquait la nécessité d'intégrer au processus plus de débats.

Des participants ont mentionné au Comité qu'ils étaient favorables à un retour aux processus d'examen conjoint d'avant 2012. Ils étaient aussi favorables à l'élargissement des règles permanentes, depuis l'acceptation de seulement « ceux qui sont directement touchés » jusqu'à l'acceptation de toutes les personnes intéressées, comme la norme d'avant 2012 le préconisait.

Un participant a, par ailleurs, suggéré au Comité de considérer des solutions de rechange au format intimidant d'audience quasi judiciaire, par exemple le World Café, la cartographie communautaire et les tables rondes. Le Comité a appris que les audiences devraient aussi permettre les présentations écrites, audio et vidéo, ce qui rendrait le processus encore plus inclusif pour les personnes ayant des difficultés d'écriture ou de lecture.

Un certain nombre de participants ont en outre demandé au Comité le droit d'obtenir un examen judiciaire des décisions de l'ONE sans que la partie demanderesse ait à payer des frais inutiles.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Rôles décisionnels

Le Comité a été témoin de la satisfaction de participants par rapport à l'idée que l'ONE fournisse des recommandations au gouvernement fédéral concernant les grands projets, au lieu de rendre les décisions lui-même. Certains participants ont demandé que le mandat décisionnel de l'ONE soit entièrement transféré à la Couronne, puisqu'ils avaient l'impression que l'ONE n'avait pas démontré suffisamment de respect à l'endroit des affirmations des peuples autochtones concernant les droits territoriaux et constitutionnels et les connaissances traditionnelles. Le Comité a appris que si l'ONE doit rendre la décision définitive, il devrait lui incomber d'évaluer toute répercussion sur les droits des peuples

autochtones et la pertinence des consultations menées auprès d'eux. Si l'ONE recommande une décision, il doit être très clair quant aux évaluations qui ont été menées ou non pour en arriver à cette conclusion.

Le Comité s'est laissé dire que la Loi sur l'ONE devrait prescrire clairement la répartition du travail entre la Couronne et l'ONE en ce qui a trait au processus décisionnel. Il a également appris que le Canada devrait partager sa compétence en matière de processus décisionnel avec les collectivités autochtones, reflétant l'article 35 de la Constitution canadienne et le principe de « consentement préalable, libre et éclairé » (CPLÉ) décrit dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDDPA). Les participants ont déclaré que le fait d'accorder aux peuples autochtones un rôle d'autorité plus actif en matière décisionnelle entraînerait des résultats plus sécuritaires et plus sains pour la population canadienne dans l'ensemble.

Le Comité a appris que l'ONE devrait continuer à être responsable de la surveillance des conditions décrites dans le cadre du processus d'examen de projet.

Critères décisionnels

Le Comité a appris que les décisions propres aux projets devraient être cohérentes avec les grandes politiques, lois et valeurs régionales et nationales, notamment le principe autochtone, qui consiste à assurer la durabilité des systèmes naturels pour les sept générations à venir. Il a aussi appris que les décisions devraient être rendues en s'attardant à l'éventail complet d'options stratégiques disponibles, plutôt que de chercher à approuver ou refuser le projet de manière isolée.

Un participant a fait comprendre au Comité l'importance de faciliter la participation des femmes autochtones aux processus décisionnels, ainsi que l'importance de soupeser les répercussions potentielles d'un projet sur elles. Le Comité a appris que le gouvernement du Canada et certaines provinces utilisaient actuellement un modèle d'analyse comparative entre les sexes pour étudier les répercussions de leurs projets et leurs politiques sur les hommes et les femmes, et que la Loi sur l'ONE devrait faire en sorte qu'une telle analyse devienne un aspect obligatoire du processus d'évaluation de projet.

Le Comité s'est laissé dire que l'ONE devrait exiger des promoteurs qu'ils fournissent de l'information claire, complète et précise avant qu'un projet ne soit approuvé. Les participants ont affirmé que lorsque l'information demeurait floue ou imprécise, les décideurs étaient reconnus pour être favorables aux promoteurs, ou pour trop se fier à leurs propos. Le Comité a été témoin de plaintes au sujet de l'incapacité de l'ONE dans le passé de faire une vérification en bonne et due forme de l'information ou des allégations présentées par les promoteurs dans leurs demandes, laissant ce rôle et les coûts associés aux collectivités concernées.

Le Comité a appris que les EE devaient tenir compte des plans stratégiques, régionaux et de projet et être réalisées et examinées par différents ordres de gouvernement et des acteurs du secteur privé, selon le cas.

Un participant lui a également mentionné qu'une évaluation archéologique devrait faire partie de l'EE d'un projet. Le Comité s'est laissé dire que les répercussions d'un projet sur la sécurité alimentaire et les terres agricoles devraient aussi être prises en considération.

Processus décisionnel

Les participants ont discuté de la proposition faite par certains de diviser le processus décisionnel en deux étapes. En premier lieu, le gouvernement du Canada déterminerait si le projet est dans l'intérêt public et autoriserait la poursuite des activités. En second lieu, l'ONE établirait les exigences techniques propres au projet afin de pouvoir poursuivre le processus.

Certains participants étaient d'accord avec l'idée d'établir l'intérêt public d'abord, question de fournir aux promoteurs assez de prévisibilité pour justifier d'autres investissements. Un participant a précisé qu'au cours de la première étape, le gouvernement pourrait aussi déterminer si les peuples autochtones ont été adéquatement consultés.

Cependant, l'idée de fixer un délai par rapport au moment de considérer les intérêts du public et des Autochtones a été rejetée par les autres. Le Comité a par ailleurs appris que le calendrier de projet devrait être établi par les parties concernées dès le début du processus, plutôt que d'appliquer un délai universel. On a mentionné que les peuples autochtones exigeaient d'avoir suffisamment de temps pour réunir l'information, en discuter avec les membres de leurs communautés et adopter une position. Le Comité a appris que les propres processus de l'ONE devraient être plus sensibles et plus inclusifs vis-à-vis de la culture autochtone. Plus particulièrement, il a appris que l'actuelle norme de 30 jours était largement insuffisante, étant donné la complexité de la documentation de projet et les ressources à la disposition des collectivités autochtones.

Conformément à la DNUDPA et au principe de consentement préalable, libre et éclairé, certains participants ont fait savoir que toute collectivité possédant un territoire où est exécuté un projet devrait conserver le pouvoir de veto et le droit de faire la lumière sur les préoccupations plus poussées à n'importe quelle étape du processus de demande. On croit qu'agir de la sorte permettrait de concrétiser la relation de nation à nation à laquelle le gouvernement fédéral souhaite donner suite.

Le Comité a appris que conformément à la volonté d'installer une relation de nation à nation avec les peuples autochtones, les autorités décisionnelles devraient valoriser et respecter les décisions et les résultats des organismes de gouvernance et des processus d'évaluation de projet qui leur sont propres. Certains participants ont demandé qu'une EE parallèle soit menée par les peuples autochtones afin de s'assurer que leurs points de vue, leurs préoccupations et leurs connaissances soient pris en compte de manière appropriée. Certains participants ont par ailleurs affirmé qu'ils appuyaient le recours à un processus décisionnel conjoint entre le gouvernement du Canada et les gouvernements autochtones par rapport aux projets proposés.

Les participants ont mentionné que si les peuples autochtones étaient exclus du processus décisionnel de l'ONE, il continuera d'y avoir des conflits, entraînant des délais et des dépenses inutiles liées aux ressources pour toutes les parties.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – 28 mars 2017

Collaboration avec les municipalités

Après avoir appris que les municipalités étaient chargées de répondre à une urgence ou à un déversement dans les six premières heures d'un incident, le Comité est d'avis que les entreprises devraient travailler avec elles à préparer en premier lieu les plans d'urgence. Les autorités locales en matière d'urgence concernées devraient être capables d'évaluer les risques pour leur environnement local et les ajouter aux critères d'intervention d'urgence d'un projet avant qu'un projet ne reçoive le feu vert. Actuellement, l'ONE examine et approuve le plan d'urgence de l'entreprise seulement une fois que le projet a été

approuvé et que les travaux de construction ont été réalisés, et la municipalité est presque laissée à elle-même en ce qui a trait à la mise en œuvre.

Le Comité a appris que les promoteurs devraient avoir l'obligation de fournir aux municipalités des plans d'intervention et d'atténuation. Il s'est laissé dire que des règlements existaient à cet effet, mais que l'ONE ne veillait pas à leur exécution. Un participant a affirmé qu'en tant qu'organisme de réglementation, il incombait à l'ONE de s'assurer que les municipalités disposent de plans de préparation aux urgences corrects et à jour pour l'infrastructure se trouvant sur leur territoire. On a donné en exemple une municipalité qui avait été obligée de présenter une demande d'accès à l'information officielle pour obtenir de l'ONE le plan d'intervention d'urgence concernant un projet mené dans sa propre collectivité.

Le Comité a appris que les entreprises de pipelines devraient être tenues de donner aux autorités provinciales et locales de l'information sur la composition et le volume du produit transporté par un pipeline traversant leur territoire. Les rôles et les responsabilités devraient être plus clairement définis, et toutes les parties devraient être mises au courant du temps qu'il faudrait à une municipalité pour intervenir, des sources d'eau potable de remplacement qui sont disponibles, des mesures qui devraient être prises concernant le pétrole submerge et de la manière dont les variations non détectées du flux seront gérées.

On a fait remarquer que les règlements actuels de l'ONE stipulent que les entreprises doivent assurer la formation continue des pompiers, des policiers et des intervenants d'autres organismes. Cependant, selon un exemple donné par une municipalité, le promoteur n'avait pas effectué d'exercice de préparation aux urgences depuis dix ans.

De même, il est important que les entreprises disposent d'information sur les ressources municipales. On a donné l'exemple du siège social d'une entreprise albertaine qui avait été alerté d'un déversement au Québec. Plutôt que d'appeler le 911, cette entreprise devrait être immédiatement capable de récupérer le numéro de téléphone de dix chiffres des services d'urgence locaux au Québec.

On a suggéré une amélioration selon laquelle l'ONE mettrait sur pied des comités locaux de gestion des risques, qui comprendraient des représentants de l'industrie et du gouvernement ainsi que des experts en sécurité. De tels comités se spécialiseraient en déversements d'hydrocarbures et seraient financés par les promoteurs, mais supervisés par le gouvernement. Le Comité a appris qu'une entreprise avait commencé à travailler plus étroitement avec le ministère de la Sécurité publique du Québec et avec les autorités municipales, ce qui constitue une bonne pratique qui a permis d'améliorer les communications entre eux et avec les citoyens.

Préoccupations particulières en matière de sécurité

Les participants ont été nombreux à mettre le Comité au fait de leurs préoccupations entourant la contamination de l'eau potable par les projets réglementés par l'ONE. Ils ont exprimé une grande volonté que des règlements plus rigoureux soient mis en place pour protéger les sources d'eau. Ces règlements s'étendraient aux plans de préparation aux urgences et permettraient de s'assurer que les collectivités locales disposent des connaissances et des équipements nécessaires pour prévenir la perte d'eau potable aussi rapidement que possible. Un promoteur possédant l'équipement n'est pas une mesure suffisante si ce dernier se trouve à l'autre bout du pays. Dans les cas où la traversée de sources d'eau ne peut pas être évitée, un participant a suggéré que les pipelines soient encastrés dans un tunnel protecteur.

On a donné l'exemple d'Énergie Est, au sujet duquel les citoyens se demandaient pourquoi le pipeline passerait aussi proche de la source d'eau potable dans une ville de trois millions d'habitants comme Montréal. L'entreprise leur a répondu que c'était parce que ce n'était pas un critère de l'ONE.

Les participants ont demandé qu'on établisse des tracés précis des pipelines et qu'on propose des mesures d'atténuation des risques avant la tenue du processus d'audience afin de pouvoir les examiner soigneusement et appliquer les principes de précaution à la prise de décision. Le Comité a appris que les participants se demandaient comment l'ONE pourrait avoir évalué le niveau de risque que posait une demande et jugé la documentation complète, alors qu'aucune modélisation n'avait été effectuée pour obtenir les résultats d'un déversement potentiel touchant 25 des principales rivières traversées par un pipeline proposé.

Surveillance, signalement d'incident et responsabilité

Un participant s'est dit inquiet du fait que, selon sa compréhension des faits, les entreprises n'étaient pas tenues de signaler les fuites de moins de 1 500 litres à l'ONE. Selon lui, toutes les fuites devaient être signalées. En ce qui a trait au rétablissement de la confiance publique dans l'application des conditions de projet par l'ONE, il a été suggéré que les fuites signalées et un compte rendu de l'intervention soient publiés par un autre organisme, au même titre que les rapports produits par l'ONE sur le degré de conformité des entreprises aux conditions du projet.

Le Comité a appris que, dans le passé, lorsque des employés de l'industrie des hydrocarbures avaient mis leurs emplois en jeu en avisant l'ONE de déversements, l'organisme de réglementation n'avait pas répondu, attendant que l'incident soit révélé dans les médias, l'obligeant à agir. Il a aussi été mis au fait de la nécessité d'écouter les citoyens ordinaires, reconnus pour signaler les problèmes techniques, et de la nécessité d'avoir un mécanisme de rapport efficace et opportun.

D'autres suggestions pour améliorer la surveillance ont été données, notamment de faire collaborer les peuples autochtones à la surveillance et de créer des comités de surveillance locaux qui seraient chargés d'assurer un lien avec les conditions et intérêts sur le terrain.

Le Comité a appris que ses recommandations devraient tenir compte du traficage des pipelines, dont le nombre de cas a augmenté au fil des décennies. Cette situation pose des risques importants aux auteurs de ces manipulations, aux populations locales et à l'environnement.

Exécution

Bien que le Comité ait appris de certains participants que les règles et les outils de l'ONE pour assurer la conformité, la sécurité et la protection de l'environnement sont insuffisants, il a aussi appris d'un grand nombre de participants que l'ONE ne veillait pas rigoureusement au respect des conditions économiques, sociales, environnementales et en matière de sécurité qui sont mises en place pour les projets, déployant peu de ressources pour effectuer leur suivi et leur surveillance.

Le Comité s'est laissé dire que l'ONE devrait disposer d'une variété d'outils, à la fois de nature corrective et punitive, et y avoir recours pour établir la conformité et prévenir les futures lacunes, sans exclure les sanctions juridiques. Certains participants ont suggéré qu'une enquête soit lancée au sujet des transgressions des promoteurs et de la culture générale de non-conformité. Certains participants étaient par ailleurs d'avis que les responsabilités en matière de surveillance et de sécurité ne devraient pas être confiées à un organisme ayant un mandat économique, tel que l'ONE. On a suggéré que le vérificateur général surveille la conformité de beaucoup plus près qu'il ne le fait actuellement. Les participants ont souligné que l'ONE devait arrêter de se fier à l'autosurveillance des promoteurs.

Critères de rendement pour la préparation et l'intervention aux urgences

Le Comité a appris qu'il était nécessaire d'établir et de mettre à exécution des critères de rendement pour la préparation et l'intervention en cas d'urgence. De tels critères doivent tenir compte du fait que de nombreux types de substances différentes s'écoulent dans les pipelines et que, par conséquent, les besoins en ressources humaines et autres en cas d'incident diffèrent et que ces ressources doivent être en alerte pour intervenir rapidement au moment voulu. Un représentant municipal a cité un expert, affirmant que sa municipalité n'avait pas l'équipement nécessaire pour intervenir rapidement en cas d'urgence.

Le Comité a appris qu'entre autres critères de rendement à établir, les promoteurs devraient être tenus d'intégrer leurs plans d'intervention dans les procédures provinciales et locales et non le contraire.

Participation du public à l'évaluation et à l'atténuation des risques

Le Comité a appris que les citoyens devaient être mis au courant de l'infrastructure énergétique qui se trouvait à proximité de l'endroit où ils vivent. On a donné l'exemple des résidents de Terrebonne, qui croyaient avoir une canalisation principale d'eau dans leur arrière-cour, alors qu'il s'agissait d'un pipeline. C'est seulement lorsque le public est pleinement conscient des risques inhérents et des stratégies d'atténuation proposées qu'on peut s'attendre à ce qu'il se prononce sur un projet.

Acquisition de terrains

Le Comité a appris l'existence de préoccupations entourant les relations entre entreprises et propriétaires fonciers. Comme l'a illustré un participant en parlant des ententes malhonnêtes, « C'est un peu comme la Conquête de l'Ouest ». On a mentionné que l'ONE devrait arrêter de prendre les promoteurs au mot lorsqu'ils disent avoir obtenu la permission de la part des propriétaires fonciers. On a proposé que l'ONE informe les propriétaires fonciers de leurs droits avant que les promoteurs ne leur parlent pour la première fois ou ne présentent une demande. De plus, afin de compenser le déséquilibre de pouvoirs et de ressources entre les parties, on a suggéré que les propriétaires fonciers établissent des conventions collectives avec les promoteurs par rapport à un projet donné.

Les participants ont exprimé leur volonté de voir s'améliorer les normes relatives au code de conduite des entreprises. Le Comité a appris que lorsque les propriétaires fonciers se sont plaints du harcèlement à l'aide du formulaire de plainte en ligne mis à leur disposition par l'ONE, ils n'avaient obtenu aucune réponse. Les participants étaient d'avis que l'ONE devrait avoir le pouvoir d'imposer des mesures correctives et punitives en cas de mauvaise conduite des entreprises envers les propriétaires fonciers, car une telle inconduite peut avoir des conséquences directes sur les personnes et leurs collectivités.

Le Comité a appris que l'ONE ne devrait pas délivrer de permis d'accès temporaire permettant aux promoteurs de commencer les travaux avant l'approbation du projet; on lui a aussi fait comprendre que du fait que l'article 104.1 de la Loi sur l'ONE s'apparentait avec l'expropriation, les entreprises disposaient d'assises beaucoup plus solides que les propriétaires fonciers.

Le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait exiger explicitement des entreprises qu'elles enlèvent les pipelines désaffectés des terrains privés. De plus, il a appris que les propriétaires fonciers devraient toucher une rente annuelle aussi longtemps qu'un pipeline se trouve sur leurs terrains.

Arbitrage des conflits en matière de terrains

Le Comité a appris que Ressources naturelles Canada (RNCan), qui est actuellement responsable de l'arbitrage des conflits en matière de terrains entre les propriétaires fonciers et les promoteurs, ne

partageait pas assez d'information sur les décisions passées avec le public. Aussi, ces décisions ne peuvent-elles pas être citées en tant que preuve de précédent.

Le Comité s'est laissé dire qu'étant donné la difficulté d'accès à l'information susmentionnée, un tribunal d'appels indépendant pourrait être mis sur pied. L'ONE ne serait pas un arbitre adéquat, car il n'est pas impartial, vu son rôle d'organisme de réglementation.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Préparation aux urgences et atténuation des risques

Le Comité a appris que les fuites et les déversements de pipelines avaient des effets dévastateurs sur les générations actuelles et futures des peuples autochtones. Les menaces et les conséquences actuelles comprennent la baisse des niveaux d'eau, les pertes d'espèces sauvages et la contamination des sources d'aliments traditionnels.

Le Comité a appris que l'ONE devrait adopter un principe de précaution au moment d'évaluer les projets, reposant sur les connaissances traditionnelles autochtones (CTA). Les participants étaient surtout inquiets de la protection des cours d'eau. On a suggéré que les efforts de protection des cours d'eau pourraient s'inspirer des mesures de protection des bassins et d'intendance environnementale déjà mises en place par les peuples autochtones dans les régions touchées.

On a mentionné que les collectivités devaient se préparer à intervenir en cas de déversements. Le Comité a appris qu'elles devraient être mises au courant de la composition des substances transportées par le pipeline se trouvant sur leur territoire, d'une part, et des mesures de sécurité et d'intervention d'urgence requises pour atténuer les dommages, d'autre part.

On a demandé au Comité de réformer la Loi sur l'ONE, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et la *Loi sur la sûreté des pipelines* afin de mieux refléter les besoins et les priorités des peuples autochtones. On était d'avis que les collectivités autochtones seraient mieux informées si le gouvernement du Canada en soi avait un rôle officiel à jouer en matière de surveillance et de sécurité des pipelines, car cela déclencherait l'obligation de la Couronne de consulter; ainsi, elle serait tenue de consulter et d'accommoder les peuples autochtones, au besoin, si une action envisagée risquait d'avoir des répercussions sur leurs droits.

Le Comité a appris qu'on devrait fournir aux collectivités plus d'information sur les risques potentiels d'un projet en début de processus, et que le processus réglementaire devait laisser une certaine latitude pour pouvoir suspendre ou annuler un projet s'il devenait nécessaire de procéder à d'autres études.

Il a aussi appris que les collectivités autochtones devaient recevoir une formation adéquate en matière de préparation aux urgences et qu'on devait leur fournir les outils appropriés. Les participants ont suggéré qu'en investissant dans les études postsecondaires et la formation en cours d'emploi, les peuples autochtones pourraient jouer un rôle clé sur le plan des efforts d'atténuation des risques et de préparation et d'intervention aux urgences; on pourrait en outre tirer profit de leur mine de connaissances traditionnelles pour créer des projets plus sécuritaires, plus responsables et plus rentables.

Exécution et surveillance

Les participants ont exprimé leurs préoccupations par rapport au degré d'exécution appliqué par l'ONE relativement aux lois, règlements et conditions entourant les promoteurs et leurs projets. On a proposé que les conditions soient rédigées de manière plus précise afin de clarifier les attentes à l'endroit des promoteurs.

Les participants ont affirmé qu'ils espéraient qu'un ONE modernisé comporterait non seulement des règles plus sévères, mais aussi les moyens de les mettre à exécution. On a suggéré qu'il était nécessaire de procéder à un nombre plus élevé de vérifications surprises sur le terrain et que celles-ci ne devraient être menées que par des organismes libres de tout lien de dépendance avec l'industrie.

Une autre idée pouvant permettre d'accroître la transparence et la responsabilité était de faire le suivi de la conformité d'un promoteur aux conditions du projet sur un forum public en ligne. Une autre suggestion était de créer une section de la conformité et de l'exécution à l'ONE, qui ferait équipe avec des gardiens autochtones sur le terrain.

Un participant a mentionné que la limite de responsabilité d'un milliard de dollars pour les déversements et autres incidents devrait être augmentée afin de mieux tenir compte des dommages portés aux droits des Autochtones pour les générations actuelles et futures.

Certains participants ont fait savoir que selon eux, les pipelines fuyaient dans tout le pays, et les peuples autochtones ne pouvaient pas participer suffisamment à la surveillance et à l'atténuation de ces risques. Le Comité a appris que les peuples autochtones n'avaient pas été consultés au sujet de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, maintenant utilisée pour les empêcher d'avoir accès à un site de pipeline pour surveiller ses effets; cette loi permet en outre aux promoteurs d'avoir accès aux territoires traditionnels autochtones pour y procéder à des fouilles d'intégrité sans déclencher l'obligation de consulter. Les participants ne sont pas favorables à l'idée de laisser les promoteurs exercer une autosurveillance.

Le Comité a appris que les participants étaient d'avis que l'ONE plaçait les intérêts économiques au-dessus de la conformité à ses propres règles, citant des exemples où les peuples autochtones l'avaient pressé de veiller au respect des conditions et des règlements. Le Comité a également appris que les promoteurs étaient autorisés à commencer à creuser avant que le projet n'ait été approuvé, modifiant déjà le paysage.

Les participants ont fait savoir au Comité qu'une fois qu'un projet est terminé, ils aimeraient voir les plans visant à remettre les terrains, l'air, l'eau et les autres ressources naturelles dans leur état original, exigés par la Loi sur l'ONE. Un participant a parlé de l'importance de la surveillance continue des répercussions sur les droits issus de traités. Il a aussi proposé que les promoteurs obtiennent l'approbation des collectivités autochtones avant de finaliser leurs plans d'urgence et de restauration.

Le Comité a appris que l'ONE devrait continuer à être responsable de la surveillance des conditions décrites dans le cadre du processus d'examen de projet.

Les participants ont mentionné que l'infrastructure existante de pipelines devrait être réévaluée à la lumière de tout changement résultant du processus de modernisation de l'ONE; ils soulignaient en outre que toute question en découlant devrait être abordée comme elle le serait dans le contexte d'une demande pour un nouveau projet.

Séance publique – 28 mars 2017

Le Comité a appris que l'ONE et les promoteurs devaient se comporter honorablement et en vertu des lois qui gouvernent leur relation avec les peuples autochtones. Il s'est laissé dire que ces lois, dont la Loi sur l'ONE, devront être modifiées conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), qui établit les critères minimaux pour avoir des interactions respectueuses avec les peuples autochtones.

Les participants ont discuté de l'obligation de la Couronne de consulter les peuples autochtones au sujet de toute action envisagée qui pourrait avoir des répercussions sur leurs droits, au titre de l'article 35 de la Constitution. On a mentionné que l'ONE ne pouvait actuellement pas tenir de consultations au nom de la Couronne.

Le Comité a appris que les consultations ayant trait à un projet particulier pourraient faire partie du processus de l'ONE en soi et même être menées par le promoteur. Dans ce cas, les questions stratégiques plus vastes nécessiteraient toujours des consultations menées par la Couronne. Une autre interprétation serait de laisser à l'ONE la tâche de consulter les peuples autochtones, mais de confier à la Couronne l'établissement des normes selon lesquelles elle pourrait évaluer la situation et émettre une ordonnance afin de déterminer si l'obligation de consulter a été adéquatement respectée.

Le Comité a appris que les consultations étaient assez onéreuses pour bon nombre de collectivités autochtones et que les délais associés (souvent 30 jours) n'étaient pas réalistes, étant donné leur culture et le temps et les ressources mis à leur disposition.

Certains participants ont proposé la création d'un nouveau poste de commissaire permanent du Bureau du vérificateur général, qui serait responsable de toutes les consultations menées auprès des peuples autochtones et de la mise en œuvre de la DNUDPA et des recommandations de la Commission de vérité et de réconciliation. L'Aboriginal Consultation Office de l'Alberta a été cité en exemple.

Le Comité a appris qu'il serait utile que le gouvernement puisse établir quels organismes politiques autochtones devraient être consultés par les promoteurs. Un participant a rappelé au Comité que, comme c'est le cas dans d'autres sociétés, les dirigeants politiques autochtones ne représentent pas toutes les idées et les opinions de leurs collectivités et qu'en conséquence, les citoyens autochtones devraient avoir la chance de se faire entendre.

Connaissances traditionnelles autochtones

Le Comité a appris que pour l'approbation de projet et la gestion du cycle de vie, on devrait intégrer un éventail plus vaste d'approches, surtout celles qui reposent sur les connaissances traditionnelles autochtones, dans les processus de l'ONE. De plus, pour ses processus, l'ONE pourrait s'inspirer des outils culturels et juridiques des Autochtones afin de mieux tenir compte de principes tels que la justice intergénérationnelle et la lutte contre le changement climatique.

Le Comité a appris que les consultations devront parfois se dérouler dans les langues maternelles des Autochtones afin d'être significatives et complètes et de bien refléter leurs connaissances traditionnelles et leurs visions du monde.

Participation précoce et continue

Le Comité a appris que les peuples autochtones devaient participer dès les premières étapes d'un projet. Ils doivent être représentés au sein des organismes qui conçoivent et mettent en œuvre les projets, ainsi qu'au sein des organismes décisionnels. Le Comité s'est laissé dire que dans les cas où un projet recoupe plusieurs compétences autochtones, un processus décisionnel partagé pourrait être négocié, bien que cette initiative puisse être longue.

Le Comité a appris que l'ONE devait inclure dans ses conditions de projet la nécessité de respecter les lois locales, y compris celles des peuples autochtones. Il a également appris que tout ce que fait l'ONE devrait contribuer à bâtir la relation, notamment avec la Nation métisse, qui a été négligée dans l'histoire. On a demandé au Comité de recommander que la législation qui régit l'ONE fasse avancer la protection et le respect des droits des Métis.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Législation et réconciliation

Le Comité a appris qu'actuellement, les peuples autochtones avaient une profonde méfiance quant à leurs relations avec la Couronne et l'ONE, étant donné que leurs droits constitutionnels et issus de traités ont été bafoués dans le passé. Il s'est laissé dire que la Loi sur l'ONE et les activités devraient être modifiées afin de favoriser la réconciliation. Un participant a fait remarquer que la réconciliation consistait à partager les territoires, les avantages et les pouvoirs.

La Loi sur l'ONE devrait par ailleurs refléter la signature de la DNUDDPA par le Canada et l'intégrer dans son principe clé de consentement préalable, libre et éclairé. Le Comité a appris que les droits issus de traités devraient être reconnus et respectés en tout temps.

On a demandé une modification législative particulière, soit d'éliminer l'article 78 de la Loi sur l'ONE en vertu duquel les promoteurs disposent des moyens pour exproprier les terres de réserves.

Le Comité a appris que les pourparlers entre l'ONE, les promoteurs et les peuples autochtones devraient se dérouler dans le contexte d'une relation de nation à nation, respectant les modes de gouvernance, les méthodes d'acquisition des connaissances et les schémas décisionnels des peuples autochtones.

On a fait remarquer que certains peuples autochtones possèdent – ou préparent – des documents constitutionnels officiels et que, dans la mesure où ils sont disponibles, la Couronne, l'ONE et les promoteurs devraient adopter une conduite qui respecte les normes qui y sont énoncées.

Les participants ont souligné que, plutôt que de continuellement demander aux peuples autochtones de définir et justifier leurs droits, ils souhaitaient à l'inverse, conformément à un processus réglementaire modernisé, qu'il incombe aux promoteurs de prouver que leurs projets ne porteront pas atteinte aux droits des Autochtones. Un participant a mentionné que la réconciliation ne pourrait pas se concrétiser tant que les peuples autochtones ne seront pas inclus à titre de parties égales dans les cercles décisionnels.

Consultations constructives

Les participants ont affirmé que les peuples autochtones avaient le droit d'être consultés d'une manière véridique, honnête, transparente et concertée et capable d'influencer les décisions et les processus.

Le Comité a appris que l'obligation de consulter prescrite par voie constitutionnelle ne pouvait pas être déléguée à l'ONE, aux provinces, au promoteur ou à une autre partie. Il semblerait que ce fait ait été confirmé par la Cour suprême du Canada, mais que les parties agissent comme si c'était possible de le faire. Lorsque les consultations et les accommodements sont délégués à l'ONE, leur portée potentielle est grandement réduite, entraînant des résultats insatisfaisants. On a aussi fait remarquer que l'atténuation des risques n'était pas nécessairement un accommodement suffisant.

Le Comité a appris que la confusion entourant l'obligation de consulter empêchait le processus d'être mené adéquatement. Tantôt l'ONE mène les consultations, tantôt il s'en remet aux promoteurs. Le Comité s'est laissé dire que cela ne devrait pas se passer ainsi et que la Couronne elle-même devrait agir. À l'inverse, le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait être modifiée afin de clarifier si l'obligation de consulter de la Couronne peut être déléguée ou non.

Les participants ont fait savoir que les consultations menées par les promoteurs les plaçaient souvent dans une position difficile. Ils craignaient que le fait de participer à une consultation puisse être mal interprété, c'est-à-dire comme étant une preuve d'acceptation communautaire d'un projet. Par contre, s'ils ne peuvent freiner l'avancement d'un projet, ils voudraient tout de même avoir leur mot à dire sur sa mise en œuvre. On a suggéré que l'ONE donne aux promoteurs une orientation claire et précise sur la responsabilité de chaque partie relativement à la consultation et à l'accommodement à l'endroit des peuples autochtones. Le Comité a appris que les peuples autochtones touchés devraient être ceux qui décident des mesures d'accommodement appropriées.

Il a aussi appris que pour bâtir la crédibilité, des lignes directrices devraient préciser la nécessité de consulter les bons représentants, par exemple les chefs et, dans certains cas, les associations. Le Comité s'est également laissé dire que, puisque les répercussions d'un projet sont différentes et parfois plus graves pour les femmes autochtones, elles devraient être particulièrement consultées. On a précisé que les consultations devraient se dérouler en personne, et donc écarter les campagnes de lettres écrites.

Les participants étaient d'avis que l'ONE devrait disposer de critères établis pour vérifier si toutes les obligations en matière de consultation ont été convenablement respectées avant d'approuver un projet. Aux personnes préoccupées par l'étendue des exigences de consultations, les participants ont répondu que la tenue de consultations précoces et complètes semblait réduire la portée et la durée des futures consultations.

Aide financière pour les consultations

Le Comité a appris que bon nombre de collectivités autochtones, par exemple la Nation métisse, ne disposaient pas de toutes les importantes ressources financières ni de la capacité interne pour pouvoir répondre adéquatement aux demandes de consultation. On a également mentionné que le délai moyen actuel de 30 jours pour répondre était très peu réaliste.

Les participants ont affirmé que ces collectivités devraient recevoir une aide financière pour leur permettre de participer aux consultations de manière conséquente. Un participant a précisé que la nécessité de fournir une aide financière était soutenue par une jurisprudence qui la considérait comme faisant partie de l'obligation de consulter de la Couronne. Certains participants ont proposé l'idée de fournir une aide financière pluriannuelle aux collectivités pour bâtir leur capacité interne de répondre à toutes les demandes de consultation à venir.

Le Comité a appris que les promoteurs devraient être prêts à assumer les coûts associés aux activités nécessaires pour répondre à leur seuil de consultation et maintenir des relations positives avec la

collectivité. Cependant, un participant a mentionné qu'il était injuste de s'attendre à ce que le promoteur compense le manque de consultation de la part de l'ONE ou de la Couronne.

Vision du monde et connaissances traditionnelles des Autochtones

Le Comité a appris que l'ONE, les promoteurs et le public canadien devaient comprendre que l'opposition aux projets manifestée par les Autochtones découlait d'une vision du monde qui valorise grandement la protection de la Terre mère et des générations futures. Il s'agit d'une croyance commune à divers peuples autochtones qui vivent sur leurs terres depuis des millénaires dans un écosystème qu'ils en sont venus à connaître intimement.

Les participants ont mentionné que les critères décisionnels actuels de l'ONE ne s'accordaient pas bien avec les connaissances et les priorités des Autochtones transmises par les aînés, qui sont considérés par les personnes de l'extérieur comme étant moins qualifiés que les chercheurs portant des titres de compétences officiels. Mentionnons cependant que les connaissances traditionnelles sont souvent très détaillées et techniques et qu'elles fournissent des perspectives clés sur les milieux sensibles, les mesures d'atténuation et les possibilités économiques. Aussi, certains participants ont-ils mentionné qu'il serait bénéfique de les intégrer à toutes les facettes du rôle et des responsabilités de l'ONE.

D'autres ont suggéré que plutôt que de s'efforcer d'intégrer les connaissances traditionnelles dans les procédures de l'ONE, elles pourraient former la base d'un processus parallèle qui reflète mieux ses particularités. On a donné l'exemple de la manière dont les connaissances traditionnelles, en observant les comportements de l'ours noir, par exemple, avaient alerté les peuples autochtones du changement climatique avant qu'il ne soit largement reconnu par la communauté scientifique.

Le Comité a appris que, dans le cadre du processus décisionnel, la Couronne devrait continuer à fournir aux collectivités autochtones de l'aide financière pour leur permettre de recueillir et de documenter les connaissances traditionnelles et d'effectuer de la recherche sur les enjeux les plus préoccupants pour elles.

Il a aussi appris que la collecte et l'évaluation des connaissances traditionnelles ne pouvaient pas s'effectuer de la même manière que les connaissances conventionnelles. On lui a fait savoir qu'on ne devrait pas demander aux gardiens des connaissances traditionnelles de partager leurs connaissances dans un contexte quasi judiciaire devant un comité d'experts intimidant, ou de les condenser dans une courte réponse écrite sur une question donnée.

Les connaissances traditionnelles ne peuvent parfois pas être traduites en anglais ou en français sans perdre leur sens; par conséquent, on croit qu'il serait dans l'intérêt de toutes les parties de tenir certaines délibérations et rencontres dans les langues maternelles des Autochtones et d'y greffer un service d'interprétation, au besoin.

Participation précoce et continue

Certains participants étaient d'avis que la Couronne, l'ONE et les promoteurs devraient essayer d'obtenir le consentement et la décision partagée, plutôt que la consultation au sens strict. D'autres ont dit que l'ONE devait démontrer comment les droits, les intérêts et les perspectives des Autochtones sont pris en compte au moment de rendre une décision.

Le Comité a appris qu'à moins de circonstances vraiment atténuantes, les processus fédéraux devraient céder la place aux processus autochtones, conformément aux accords sur une revendication territoriale ou aux accords de principe.

Les consultations devraient se tenir aussitôt qu'un projet de développement est envisagé sur un territoire autochtone. L'accès aux processus de l'ONE et aux consultations gouvernementales devrait être facilité. Concernant les questions d'accessibilité, on a cité en exemple une Nation inuite possédant 14 collectivités accessibles seulement par avion, dans lesquelles l'inuktitut était la première langue parlée par toutes les catégories d'âges. Lorsque les processus se déroulent uniquement dans les langues officielles, ou nécessitent de consulter des pages Web, il se crée une barrière dès le départ.

Le Comité a appris que les peuples autochtones voulaient s'impliquer pendant tout le cycle de vie du projet, pas seulement lorsqu'un nouveau projet est envisagé sur leur territoire. Les participants ont proposé que la Loi sur l'ONE rende obligatoire la création d'ententes au cours du cycle de vie entre les promoteurs et les collectivités autochtones. De telles ententes pourraient rendre obligatoires la participation précoce, le processus décisionnel conjoint et la surveillance post-construction.

Un participant a proposé qu'un conseil gouvernemental sur la durabilité soit créé à Ottawa; il recevrait les commentaires des différentes régions du pays et des conseils consultatifs voisins. Les peuples autochtones pourraient cartographier les zones de graves conséquences et les partager avec le conseil de façon à pouvoir éclairer les décisions concernant les futurs tracés de pipelines.

Un participant a proposé au Comité les six caractéristiques suivantes d'une participation accrue des Autochtones :

1. L'aide financière pour la capacité organisationnelle correspond aux besoins d'une collectivité.
2. Les délais d'arbitrage sont enlevés.
3. Les peuples autochtones participent aux évaluations de la portée des répercussions et
1. à l'établissement d'une information suffisante.
4. Les enjeux importants pour les peuples autochtones sont évalués : aller au-delà des répercussions biophysiques et des utilisations actuelles des terres.
5. Les connaissances autochtones sont respectées et incorporées à la planification de projets et au processus décisionnel de l'ONE.
6. Les décisions et les perspectives des peuples autochtones sont respectées.

Développement économique

Les participants ont fait savoir que, malgré ce qu'on montre dans les médias, les peuples autochtones ne sont pas nécessairement contre le développement économique ni l'exploitation des ressources. Ils ont souligné que les peuples autochtones étaient souvent ouverts aux pourparlers avec les entreprises, mais qu'ils refusaient tout simplement de négocier la perte d'accès au territoire ancestral ou la dégradation de la flore et de la faune.

Le Comité a appris que les peuples autochtones devraient recevoir une juste part des avantages issus des projets traversant leurs territoires sous forme de profits partagés, de projets d'amélioration communautaire et de partenariats en matière d'approvisionnement, entre autres. Les participants ont discuté de la possibilité que certaines collectivités autochtones donnent leur approbation à un projet par désespoir d'améliorer leurs mauvaises conditions de vie. Or, on a avancé que bon nombre d'entre elles ne donneraient pas leur approbation aux projets, qui sont nombreux à contredire les règles que leurs ancêtres leur ont transmises, s'il y avait d'autres moyens de subsistance à leur disposition.

Séance publique – 28 mars 2017

Le Comité a appris que la participation devait être équitable, transparente et équilibrée. La tournure des événements inéquitable lors de consultations passées a été décriée, alors que les participants les plus violents ou les plus tumultueux ont perturbé le déroulement des séances aux dépens des autres participants voulant être entendus.

Des critiques ont été émises par rapport à l'incapacité de l'ONE à diriger et à coordonner des séances de participation efficaces et conséquentes auprès des citoyens. Le Comité a été mis au fait de la nécessité de définir une « échelle » en ce qui a trait aux possibilités de participation publique dans l'ensemble; en d'autres mots, les participants étaient d'avis que le degré de participation publique devrait être proportionnel à l'importance d'un projet. On a fait remarquer qu'une variété d'outils en ligne pouvaient être utilisés pour recueillir différentes perspectives canadiennes.

Des préoccupations ont été soulevées à propos des portes ouvertes, qui seraient un moyen de consultation publique insuffisant. Sans document officiel, il est plus facile pour les promoteurs de faire des déclarations trompeuses et ne pas s'en tenir responsables.

Le Comité s'est aussi laissé dire que, bien qu'une audience ne soit probablement pas nécessaire pour les petits projets de remplacement et de modification (p. ex. remplacement d'une valve ou d'une pompe), une certaine forme de consultation publique devait être maintenue.

Il a appris que le public devrait pouvoir participer au processus d'EE. De plus, au-delà des processus d'examen propres au projet, on doit mettre en place un forum pour débattre publiquement des grandes questions stratégiques sur l'énergie et des EES régionales.

Un certain nombre de participants ont en outre demandé au Comité le droit d'obtenir un examen judiciaire des décisions de l'ONE sans que la partie demanderesse ait à payer des frais inutiles.

Participation précoce

Le Comité a appris qu'avant de soumettre une demande de projet à l'ONE, les entreprises devraient déjà avoir commencé à s'engager auprès des collectivités et à modifier leurs projets en fonction de leur rétroaction. Il a aussi appris que l'ONE en soi pourrait s'engager dans des consultations officielles précoces auprès du public, avant de commencer le processus d'examen de projet, afin de définir quelle information sera recueillie et présentée au public. On a fait savoir que les outils en ligne pouvaient être particulièrement utiles pour la collecte précoce et continue des diverses perspectives canadiennes.

Audiences de projets

Le Comité a appris que les EE et toutes les positions officielles concernant un projet – notamment celles des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones, des promoteurs et de la société civile – devraient être publiées sur le site Web de l'ONE, pour donner aux participants de

l'audience la possibilité de se familiariser avec ces opinions et de procéder à des contre-interrogatoires, au besoin.

Un participant a par ailleurs suggéré au Comité de considérer des solutions de rechange au format intimidant d'audience quasi judiciaire, par exemple le World Café, la cartographie communautaire et les tables rondes. Le Comité a appris que les audiences devraient aussi permettre les présentations écrites, audio et vidéo, ce qui rendrait le processus encore plus inclusif pour les personnes ayant des difficultés d'écriture ou de lecture.

Les participants ont exprimé la volonté de voir le processus d'audiences en personne devenir plus accueillant et plus inclusif, suggérant qu'on s'inspire de celui du BAPE, au Québec. Le BAPE a mis en œuvre un processus de consultation en deux phases selon lequel les promoteurs présentent leur projet et répondent aux questions du public à la première phase, suivie d'une deuxième phase pendant laquelle le public peut donner ses commentaires.

On a par ailleurs mis l'accent sur la qualité de la participation, faisant remarquer qu'elle devait être inclusive, transparente et adaptée aux différences culturelles. Un participant a mis l'accent sur l'importance de laisser les collectivités déterminer quelles formes de participation sont les plus appropriées pour elles, affirmant que si certaines peuvent apprécier les audiences, d'autres peuvent ne pas les apprécier. Inclure les collectivités plus tôt dans le processus d'examen de projet entraînerait une participation plus constructive.

Le Comité a appris que l'ONE devrait faciliter la participation de petites entités aux audiences afin d'encourager un processus décisionnel moins centralisé, notamment en donnant plus de temps pour s'inscrire et en simplifiant le formulaire d'inscription. Il a aussi appris que diverses technologies, par exemple les conférences audio et vidéo, pouvaient être mises à profit pour permettre la participation à distance aux séances de l'ONE.

Il s'est également laissé dire que l'ONE devrait permettre aux participants intéressés, mais qu'on n'a pas jugés « directement touchés », de soumettre une lettre sans avoir à répondre à des critères liés au droit de participation. Cette façon de faire était permise avant les modifications législatives de 2012, qui ont introduit ces critères. Certains participants ont fait connaître leur position selon laquelle seuls ceux qui sont directement touchés par un projet devraient avoir le droit de participer. Le Comité a appris qu'il ne devrait pas y avoir de critères liés au droit de participation, et que si des milliers de personnes souhaitent vraiment répondre aux critères, comme certaines parties le redoutent, cela indique l'importance d'un projet et la nécessité que ces personnes soient entendues. Un participant a souligné que tous les Canadiens et Canadiennes sont touchés par les projets énergétiques, car en fin de compte, ces derniers ont une incidence sur la valeur de notre dollar et la stabilité de notre climat.

Aide financière aux participants

Les participants ont fait savoir au Comité que les groupes de citoyens avaient besoin d'une aide financière aux participants suffisante pour pouvoir faire valoir leurs différentes opinions et expertises lors du processus d'examen de projet. Ils ont souligné qu'une aide sans restriction permettrait d'étudier des scénarios de remplacement afin de s'assurer que l'ONE et le gouvernement fédéral prennent des décisions éclairées.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

S.O.

COMMENTAIRES ADDITIONNELS

- Un participant a exprimé sa déception du fait qu'on n'avait produit aucun document de travail particulier au sujet des questions auxquelles sont confrontés les propriétaires fonciers.
- Certains participants ont affirmé qu'ils avaient bon espoir que le temps qu'ils ont investi dans ce processus de consultation aurait de l'influence sur les recommandations du Comité et, en fin de compte, sur les actions du gouvernement.

ANNEXE VII : Ce que nous avons entendu : vos commentaires sur la modernisation de l'ONE

Ce que nous avons entendu : vos commentaires sur la modernisation de l'ONE

Cette annexe fournit un aperçu des thèmes principaux ressortant de l'examen de la modernisation de l'ONE. Les citations qui suivent, telles qu'exprimées par leur auteur, mettent en vedette les questions clés qui doivent être abordées. Les membres du Comité tiennent à remercier tous ceux et celles qui ont pris le temps de participer à cet examen et soulignent que cette annexe ne se veut pas une compilation exhaustive de tous les commentaires qui ont été reçus au cours de la période d'examen.

Gouvernance

Emplacement du siège social de l'ONE

Des préoccupations ont été soulevées relativement à l'emplacement à Calgary du siège social, ce qui pourrait contribuer à la perception de favoritisme envers l'industrie, et les participants ont ajouté qu'il serait normal de situer un siège social fédéral à Ottawa. D'autres personnes ont souligné l'avantage pratique pour un organisme réglementaire d'être situé près du cœur des activités de l'industrie et ils ont maintenu que l'emplacement d'un siège social à Ottawa créerait la perception que l'ONE démontrerait alors un parti pris politique en raison de sa proximité au gouvernement.

“The NEB’s headquarters are located in Calgary and, rightly or wrongly, many Canadians will perceive that the staff are ‘close’ to the energy industry. It is important that Canadians have confidence in the neutrality of the energy market studies and GHG information that will be published and it would be preferable if it were clear to all that the agency was independent of the Government and the energy industry.”

“We propose that Board members be based out of each of the NEB’s regional offices (Montreal, Vancouver, Calgary), as well as in Ottawa. Having members from across the country will ensure that they are aware of regional priorities and concerns. That said, given the volume of day-to-day interactions between the NEB employees and industry, it is essential that the NEB maintain a technical/professional presence in the area. It is thus logical that the operations-side of the NEB be geographically proximate to industry.”

« Affirmer la neutralité des instances de réglementation, de surveillance, de consultation et d'information en matière d'énergie en établissant leurs centres de décision à Ottawa et en éliminant toute obligation, pour les membres de ces instances, de résider à Calgary ou à proximité de cette ville. »

“For cost and efficiency reasons, it is important for the NEB to be located near the companies it regulates due to the ongoing, long-term nature of the lifecycle regulation. As such, the NEB headquarters should remain in Calgary given the concentration of pipeline companies and other energy-related firms.”

Représentation insuffisante au sein de l'Office

Il semble que l'Office souffre d'un manque de diversité quant aux points de vue et aux connaissances qui existent parmi ses membres et son personnel.

“The majority of Board Members and the Chair should have expertise in fields related to the broader energy sector (including renewable energy), but also at least half of the members should have expertise outside the bounds of the private sector, such as in environmental science, risk assessment and management, public health and safety, community development, Indigenous traditional knowledge, local government, climate policy and the low-carbon economy.”

“The composition of the NEB needs to reflect the fact that the Board now regularly deals with issues relating to Aboriginal and treaty rights, and impacts on Indigenous communities and people.”

“Modernizing the NEB so that it can effectively work with and fulfill its responsibilities to Aboriginal peoples necessarily entails that the Board itself have Aboriginal members.”

“Permanent and temporary members of the NEB need to include direct representation of Indigenous peoples and need to be sensitized to Indigenous rights, governance and perspectives.”

“There should be Aboriginal Women on the Board, Aboriginal Women selected based on their knowledge, education, and understanding of the roles, functions and responsibilities of the NEB. We do not want to see ‘token aboriginal women selected.’”

“Provide financial resources for universities and research centres in Canada to develop pools of independent experts who can be called upon to provide independent third-party information.”

Exigence sur la résidence

La Loi sur l'Office national de l'énergie exige que les membres permanents de l'Office résident à Calgary. Des préoccupations ont été soulevées que cela contribue à la perception que l'ONE est « embrigadé » par l'industrie, et qu'ainsi, les compétences et les connaissances des membres pourraient être limitées, y compris leurs perspectives régionales, leurs compétences techniques et leurs compétences en langue française.

“Recommendation #12: The NEB should remove the Calgary residence requirement for permanent board members.”

“The current requirement that permanent NEB Board members reside in the Calgary area has resulted in a lack of balance on the Board, given that many people in the Calgary area have been involved in the oil and gas sector and have certain biases toward that industry. A broader perspective could be brought to bear on NEB applications if permanent Board members could reside throughout Canada.”

“[Our organization] recommends that Hearing Commissioners be located anywhere in Canada and not be restricted to the region where the NEB is located (in this case Calgary). This would both increase the pool of potential Hearing Commissioners and assist in getting an appropriate geographic balance.”

Double fonction du président et premier dirigeant de l'ONE

Le modèle de gouvernance de l'ONE, lequel exige que le président soit aussi le premier dirigeant de l'Office, a été remis en question en raison des compétences distinctes que sollicitent les responsabilités d'arbitrage et d'administration.

“The role of Chair of the NEB should be separated from that of CEO. The Chair provides strategic leadership to the Board, while the CEO is the administrator responsible for the efficient operation of the Board.”

“The Chair of the Board should not also be the NEB’s CEO. Dividing this dual role will ensure that true ‘arms-length’ criteria are met.”

“One must be appointed as Chair and one must be appointed as C.E.O.; one member must not wear 2 [sic] hats.”

Rôle du gouvernement et de l'ONE en guidant et en déterminant l'orientation des politiques

Des participants nous ont dit qu'ils sont d'avis que le gouvernement ne transmet pas d'orientations claires à l'ONE, et que par conséquent, les décisions de l'Office concernant des projets ne reflètent pas nécessairement le cadre politique plus large dans lequel il opère. En revanche, quelques participants ont suggéré que les directives politiques du gouvernement ne devraient pas influencer les processus d'examen et de prise de décision réglementaire. Cela a suscité la demande d'un processus d'examen à deux étapes (élaboré à la section 3 sous la rubrique Prise de décision).

“The government must provide the required policy direction for the regulator to deliver its mandate. It is not efficient or effective to have a regulator operating in a policy vacuum.”

“Individual NEB project reviews are not the place to debate, develop or discuss larger policy issues. Policy development needs to be undertaken by the appropriate government ministries and then applied transparently by the NEB.”

“The government should establish a national, public forum on energy policy. Such a forum would allow for public input around energy policy, and would help build consensus about energy goals and coordination with environmental objectives.”

Risque de parti pris ou d'être « embrigadé »

Des participants croient que l'ONE a été embrigadé pour soutenir les intérêts de l'industrie et n'est pas aussi indépendant qu'il le devrait. Quelques-uns ont suggéré que des mesures soient prises pour atténuer toute partialité réelle ou perçue.

“A regulator is not a partner of industry. A regulator must be arms-length and independent from industry.”

“There is unfortunately, a perception on the part of the public, that the NEB regulators are more inclined to make rulings in favour the energy sector than to regulate it in the best interests of the public. I would hope that is not done deliberately, but it can only be avoided through elimination of conflict of interest.”

“Whether the public perception of bias is factual or perceived is not the question; it exists, and will continue to exist for as long as the authorizing agency has such close ties to industry.”

«Le financement de l'ONÉ doit être public, avec une obligation pour l'industrie de contribuer, mais sans que ce dernier n'ait la moindre influence.»

“In order to be designated with the power to perform National Energy Board (NEB) functions...the designatee cannot be engaged in or have investments in the hydrocarbon or electricity business.”

“The way regulators should function is a big question. They should be open, engaged, informal, working in partnership with others, effective real-time communicators and yet somehow judicial, objective and guardians of the integrity of regulatory processes. No one should underestimate the complexities in reconciling that set of requirements.”

«Qu'il s'agisse des nombreux déversements qui continuent à se produire chaque année, du laxisme de l'ONÉ envers des vieux pipelines comme Trans-Nord ou la canalisation 9b d'Enbridge, du passe-droit qu'il a accordé à TransCanada en déclarant «complet» un projet dont des éléments fondamentaux étaient absents, ou des fautes d'éthique commises lors de l'affaire Charest, l'ONÉ a perdu sa crédibilité.»

Mandat

Nécessité d'une mise à jour du mandat de l'ONE

L'ONE a été créé pour répondre aux enjeux engendrés dans le cadre des conditions s'appliquant entre autres à la construction de nouveaux pipelines et à l'approbation des exportations énergétiques à long terme. Cependant, des préoccupations ont été soulevées que ce mandat n'est pas à jour et qu'il ne reflète pas les priorités actuelles, telles que la nécessité de faire face aux changements climatiques et aux droits ancestraux, issus de traités et titres des autochtones. Les participants ont exprimé leur avis que le mandat actuel de l'ONE doit être mis à jour afin de refléter les besoins actuels des Canadiens dans le cadre réglementaire énergétique en place.

“The Board has unilaterally declared that climate change emissions, both upstream and downstream, from proposed projects placed before it for approval, are somehow beyond its mandate. This is inexplicable in the context of what we know about the global effects of many of these projects.”

«Dans l'examen des Projets, l'Office ne respecte pas son mandat de tenir compte de l'intérêt public, puisqu'elle exclut systématiquement de son champ d'analyse les préoccupations qui sont DÉJÀ considérées par le gouvernement du Canada comme faisant partie de l'intérêt public (l'effort mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la volonté de réduire les autres polluants atmosphériques, le passage à une économie post-hydrocarbures, la prise en compte des impacts durant le cycle de vie des hydrocarbures, etc.).»

“The Agency should have an innovation, development, and science program mandate; and a regulatory function.”

“The NEB must become more active as a public educator on all forms of energy. The NEB is an energy regulator, not just a fossil fuels regulator. The NEB Act does not currently outline a specific mandate for public education on energy.”

“A modernized NEB must have a role in decarbonization, as a regulator of both interprovincial and international pipelines and transmission lines.”

“The regulator in charge of regulating the energy industry must have a strong and credible science-based emphasis on protecting the environment and communities.”

“The future role of the NEB should be limited to the licensing and regulation of Energy Infrastructure, with the main emphasis being safety, reliability and insuring [sic] that the conditions of licensing and operation of the infrastructure are strictly enforced.”

“The entity responsible for considering project impacts must have a specific mandate to consider upstream and downstream effects and impacts. This includes consideration of impacts on upstream production and resulting greenhouse gas emissions and impacts from maritime shipping.”

“Modernization of the NEB’s mandate should reflect and respect related provincial and Territorial responsibilities and jurisdiction, such as the roles of the Ontario Energy Board and Independent Electricity System Operator.”

Description vague et incomplète de l’intérêt public

Des participants sont d’opinion que la description de « l’intérêt public » qui est fournie dans la Loi sur l’ONE est trop vague et que la base sur laquelle l’ONE et le gouvernement du Canada déterminent si un projet correspond à l’intérêt public, manque de transparence. Des inquiétudes ont également été soulevées que les critères de l’ONE pour déterminer si des projets servent à l’intérêt public ne tiennent pas suffisamment compte des enjeux environnementaux et socioéconomiques, y compris les points de vue des Autochtones.

“We agree that the public interest determination is ultimately the correct test. However, it must be clarified... This public interest determination is reflected in s. 52(2) of the NEB Act which states generally that the Board may have regard to ‘any public interest that in the Board’s opinion may be affected by the issuance of the certificate or the dismissal of the application.’ Factors for the public interest determination need to be clearly defined in the legislation in order to provide more clarity as to how this determination is made in relation to NEB-regulated projects.”

“Public interest’ is inclusive of all Canadians and should refer to a balance of environmental sustainability (including climate security), indigenous governance, long-term community prosperity, economic stability (or something similar) that change as society’s values and preferences evolve over time.”

“If the NEB is going to continue to make the public interest determination on projects, it must be required to provide comprehensive reasons for its assessment of the elements required. It must also provide reasons which are specific to individual Aboriginal Nations which may be affected and how their specific concerns have been addressed.”

“When the NEB determines that a project is in the public interest under the current framework, it does so based on all relevant factors except impacts on Aboriginal and treaty rights and the adequacy of Crown consultation.”

“When making a determination as to whether a proposed project is in the public interest, the responsible authority conducting the environmental assessment of NEB projects should be required to consider sustainability criteria, whether the project will result in a net reduction of GHG emissions and whether the project infringes on any indigenous rights.”

“If the NEB is going to regulate in the public interest, it must regulate not only to meet the needs of the transport of energy, but also the needs of the communities that host the means of transport.”

“We support that the public interest must be inclusive of all Canadians, however, we believe the NEB hearing process should give precedence to those who will be directly affected by a project. This requires a balance between accommodating broader participation and ensuring an efficient and effective process that leads to a timely decision.”

“The NEB should solicit and incorporate the public interest at all stages of an energy project’s life-cycle, including the sharing of detailed information and analysis, and greater Indigenous and local community involvement. Increasing Indigenous and public participation in the NEB hearing process is a vital element in expanding the public’s knowledge and creating greater credibility and support of NEB decisions.”

Portée des évaluations environnementales et le rôle de l’ONE

Des préoccupations ont été soulevées concernant la capacité de l’ONE de mener de manière adéquate des évaluations environnementales pour les projets qui relèvent de sa compétence. En plus, quelques participants ont suggéré que les décisions sur des projets sont prises sans égard au contexte plus large des enjeux tels que des effets cumulatifs. Ils ont par ailleurs mentionné que le gouvernement doit soutenir le développement de plans régionaux d’utilisation des terres et/ou des évaluations stratégiques des impacts avant que l’ONE n’approuve des projets spécifiques. D’autres participants étaient d’avis que l’ONE dispose d’une vaste expertise en matière d’évaluation environnementale, grâce à des connaissances de systèmes et au rôle réglementaire qu’il joue pendant le cycle de vie des infrastructures.

“The current regime is not working for anyone – neither proponents nor participants, including First Nations. The NEB must be modernized in concert with broader environmental law reviews, and in particular the EA review process. It should also be informed by a National Energy Policy, which will guide Canada’s transition away from fossil fuels.”

“Shifting this responsibility from the NEB to CEAA... would in fact represent continuation of efforts to make the EA process consistent – and predictable – across sectors. It would allow for us to focus on building the required expertise and process into one body.”

“It is our view that CEAA, as an agency totally independent from NEB, is to be preferred as the provider of environmental assessments required for pipeline applications.”

“When making a determination as to whether a proposed project is in the public interest, the responsible authority conducting the environmental assessment of NEB projects should be required to consider sustainability criteria, whether the project will result in a net reduction of GHG emissions and whether the project infringes on any indigenous rights.”

“We recommend that a tiered approach to EA be implemented by the Government of Canada. Such an approach would allow Government to measure issues such as social-acceptability before a proponent is required to make significant investments towards the elaboration of a detailed environmental and socio-economic assessment. Making use of Strategic Environmental Assessment and Regional Environmental Assessment will allow the integration of a multitude of issues that may be relevant, but not directly related to the construction of new energy infrastructure; it is unreasonable to ask this of project-specific EA.”

“Regional and strategic planning is a major function that is lacking in Canadian energy policy and decision making.”

“Because of its expertise, experience and lifecycle oversight, there is no federal agency that better understands environmental impacts and mitigation measures for pipelines, from the planning stage through construction, operations and eventual abandonment.”

Données et renseignements sur l'énergie

Actuellement, la responsabilité de la collecte et de la dissémination des données et des renseignements relatifs à l'énergie est assumée par de multiples entités, dont l'ONE, Statistique Canada, Ressources naturelles Canada et Environnement et Changements climatiques Canada. Les organismes de réglementation des provinces et des territoires (par exemple, l'Alberta Energy Regulator, la BC Oil and Gas Commission et la Commission de l'énergie de l'Ontario) sont des sources essentielles de données sur l'énergie pour leurs territoires respectifs. Par conséquent, des préoccupations ont été soulevées en raison de l'absence d'autorité unique de données et de renseignements énergétiques et climatiques au Canada. Des questions ont également été soulevées concernant les prévisions de l'ONE et si celles-ci reflètent une large gamme de résultats escomptés ou possibles, ou si elles reflètent plutôt les politiques existantes du gouvernement, comme ses initiatives de décarbonisation.

“Coordinate and harmonize data currently produced by the NEB with those produced by NRCan, StatsCan, ECCCC, Transport Canada and the Transportation Safety Board. Further, provincial, and even international data is essential for a complete picture of the energy sector, and the NEB should work to find ways to integrate additional information. There should be one government centre for energy information and the NEB seems best positioned to fill that role, which would carry with it a requirement for increased resources.”

“Modelling of Canada’s energy industry and reporting of the modelling results should be coordinated by one entity because of the complex and high cost nature of the modelling. Scenarios and all other assumptions used in modelling should reflect the best available information from all levels of government and the private sector and this will necessitate central coordination. A federal government entity should be responsible for coordinating energy data but Natural Resources Canada and Environment and Climate Change Canada may be better suited to this role [than the NEB].”

“Because of the technical nature of producing energy information, it can be beneficial to have expertise from the industries being studied. However, the perception of a ‘revolving door’ with industry has contributed to further entrench the view that the NEB is industry captured. Energy information and decision-making functions do not need to be housed in the same organization; it is arguably more effective to keep these functions separate.”

“To protect the NEB’s role as a quasi-judicial administrative agency, and to remove the potential for a conflict of interest between the NEB’s regulatory role and its energy information and advisory role, the energy information and advisory mandate of the NEB should be removed. As this energy information is currently used quite widely in Canada as the basis of much further analysis, such a change will also prevent any NEB’s biases from calcifying a particular view throughout the energy system.”

“The NEB’s Energy Forecasting must envision scenarios where we meet our national and international climate commitments and explain how we achieve reduced greenhouse gas emissions in the energy sector. The NEB of today appears to operate as if the policy context around climate change does not exist.”

“The NEB’s energy information function is not a core role of an independent, quasi-judicial regulator. It would be more appropriate that the energy information function be placed with a government Department or an outside agency similar to the US Energy Information Administration, which collects this kind of data in the United States.”

“Energy data, information and analysis may distract from the NEB’s core mandate and therefore should be managed by the respective government departments (not the NEB), including NRCan and Environment and Climate Change Canada. Especially in the case of producing information and data related to climate change, it would be more appropriate to house this function with an outside agency. The energy information function might be better placed with a government Department(s) or a separate agency similar to the US Energy Information Administration, which collects this kind of data in the United States.”

Processus décisionnel

Délais prescrits par la loi

Des préoccupations ont été soulevées concernant le délai de 15 mois prescrit par la loi à l'intérieur duquel l'ONE doit réaliser l'examen des grands projets. Ces délais seraient trop rigides et trop courts pour laisser aux parties intéressées suffisamment de temps pour se pencher sur les renseignements et pour développer une position à l'égard de ces grands projets. De plus, les groupes autochtones ont constaté que ce délai formel leur pose un défi lorsqu'il s'agit de consulter et de prendre des décisions conformément à leurs structures de gouvernance communautaire.

“Statutory timelines should be proportionate to the complexity and potential environmental impacts of a proposed project. They must be sufficient to allow for full review of project descriptions, environmental impact statements and technical reports by interveners and their consultants, and, in the case of certain projects, to allow for oral cross-examination of expert witnesses. That should include when the technical data is complex, or where public interest is high.”

“The review of different projects will take different amounts of time. The NEB Act should not provide a ‘one-size-fits-all’ time limit on NEB reviews, especially one that is so short.”

“The NEB approval process needs to account for the time it can take Indigenous communities to make decisions, prepare evidence and respond to the proponent’s materials, whether or not a permit is subject to a hearing. Accelerated processes do not take account of this and effectively exclude Indigenous participation in the decision-making process.”

Portée trop restreinte des enjeux abordés aux audiences

Des groupes nous ont fait part de leurs préoccupations quant à la liste des enjeux abordés par l'ONE, laquelle définit la portée de l'audience, qu'ils trouvent trop restreinte. Par exemple, ils sont d'avis que les répercussions environnementales en amont et en aval d'un projet ne soient pas prises en compte. Par conséquent, ils pensent que les inquiétudes liées à un projet qui sont identifiées après que cette liste ait été finalisée, ne seront pas prises en compte.

“Currently, the NEB acts inconsistently in scoping the impacts of marine shipping into environmental assessments of energy infrastructure projects – sometimes they are included, other times not – despite the fact that the Canadian Environmental Assessment Act, 2012 definition of ‘designated project’ includes ‘incidental activities.’ To avoid improper scoping that excludes marine shipping impacts from assessment, the NEB Act should be amended to include a non-exhaustive list of “incidental activities” that must be considered when assessing certain types of projects. This list must include marine shipping for pipelines to marine export terminals.”

“The NEB must not be allowed to limit the scope of what is considered in projects, without input from the public. This includes upstream, lifecycle, and downstream effects as well as transmission lines required to power pipeline infrastructure. NEB reviews should consider all impacts of a project including the facilities required for the project (e.g. transmission lines, power generation, etc.) and the impact at the end of the pipe (e.g. tanker traffic, impact on fisheries, emissions from refineries, human health, potential impact on tourism, etc.)”

“[A Province] encourages the NEB to incorporate a broader system perspective when evaluating energy projects of national importance. This approach may help to identify which energy projects maximize the benefits to Canada’s energy system as a whole.”

“The NEB process does not assess impacts on a spatial or temporal scale that is relevant to First Nations’ way of life. The project area and scope of the review are often determined without First Nation input, and without regard for how First Nations use their territory. A First Nation may view its territory in a more holistic way and potential impacts may occur to the practice of rights that are beyond the arbitrarily designated project area boundary.”

Tests climatiques en cours d’audience sur un projet de pipelines

Des participants nous ont dit qu’ils croient que les répercussions en amont et en aval des émissions de gaz à effet de serre sur les changements climatiques devraient être pris en compte lors de l’examen de projets de pipelines.

“We suggest that upstream and downstream impacts of any project be assessed and that impacts be measured against standards set by governments, including Canada’s Nationally Determined Contribution under the Paris Agreement.”

“Regional planning initiatives that consider cumulative effects, upstream and downstream effects need to be included in any project assessment.”

“We also see a flaw in the List of Issues in that the NEB will consider “cumulative environmental effects that are likely to result from the proposed project” and that is NEB does not look at Upstream and Downstream effects of a project.”

Détermination préalable de l’intérêt à participer

Des participants nous ont fait part des conditions inacceptables qui sont imposées à la participation du public aux audiences en raison de la détermination préalable par l’ONE de l’intérêt qu’a un participant à participer, telle qu’énoncée dans la Loi sur l’ONE . D’autres ont constaté que le droit de participer peut aider à concentrer l’attention sur ceux qui disposent de l’information la plus pertinente à partager.

“More formal opportunities for participation such as Intervenor status (allowing for the submission of evidence and cross-examination of other parties) should be reserved for those that are either directly affected by a proposed project or have relevant expertise. However, all parties, whether they have formal standing or not, should have an opportunity to provide comments through flexible and appropriate processes.”

“The public should be afforded the opportunity and means to meaningfully participate throughout all stages of NEB regulatory processes, from the early stages of applications through to follow-up, monitoring and enforcement. Meaningful participation means, among other things, that dialogues are deliberative; there is a toolbox containing different means of engagement; and the public has the ability to influence decisions, adequate funding to do so, and is engaged in the design of participation opportunities.”

“We recommend eliminating the requirement that participants be either “directly affected” by a project or possess “relevant information or expertise”. In our increasingly interconnected world, all members of the public have a stake in projects that can affect our environment.”

“All who want to participate should be allowed to participate.”

“To obtain intervenor status, any person wishing to participate in a hearing must demonstrate to the Board’s satisfaction that they are ‘directly affected by the granting or refusing of the application’ or have ‘relevant information or expertise.’ First Nations should not have to demonstrate the value they will add as an intervenor to an NEB hearing where a project has potential to impact their Indigenous and Treaty rights and interests.”

Contre-interrogatoires écrits ou oraux

Des participants se sont dits préoccupés par le fait que les audiences de l’ONE se déroulent en se fondant exclusivement sur des preuves fournies par écrit et des contre-interrogatoires menés par écrit, et qui ne comprennent aucun contre-interrogatoire oral du promoteur ou des participants et qui n’évaluent pas de manière adéquate les preuves soumises avant de trancher sur la recommandation d’un projet.

“All hearing of applications for NEB-regulated projects must allow for oral cross-examination of expert witnesses. Oral cross-examination is the most effective way to test evidence.”

“The right to oral cross-examination ought to be guaranteed under the Act where the Board has determined that applications are to be dealt with by oral hearings.”

“We recommend that while the current procedure may be justifiable to ensure timely processing of applications, there should be no objection to a more expanded procedure for written submissions. Thus, oral submissions could be subject to the “directly affected” test, but there should be no such barrier to written submissions. These would require review by panel members, but would not take up hearing time.”

“An inclusive approach to public involvement that allows for timely decisions can be accomplished where scalable and flexible levels of involvement, including written submissions, and live statements are accommodated. It can improve the quality of the decision and ultimately help legitimize the process and build public trust.”

Processus d’audience : un système conflictuel et inutilement complexe

Des préoccupations ont été mentionnées concernant le processus quasi judiciaire des audiences qui est inutilement complexe, rigide et difficile à comprendre. Les participants ont constaté en plus que le caractère conflictuel du processus rend difficile la possibilité de collaborer et de trouver des solutions bénéfiques pour tous.

“Our members are not comfortable presenting in the NEB’s highly formal and adversarial process, with several refusing to engage entirely due to the legalistic nature of the process.”

“Another issue to be addressed in NEB processes is the western-centric and quasi-judicial nature of NEB hearings. This can be a huge impediment to meaningful involvement of Indigenous groups and proper consideration of TEK. The NEB needs to have the flexibility to design project-specific processes that are culturally appropriate.”

« La structure des audiences sous forme de tribunal administratif est problématique selon [un groupe] et peu propice à notre participation dans de manière culturellement appropriée. D’abord, elle retarde le moment où nos préoccupations et commentaires seront entendus à la tenue des audiences, ce qui peut faire en sorte qu’ils arrivent trop tard dans le processus d’analyse. De plus, elle est difficilement compatible, voire incompatible, avec nos processus internes d’évaluation et d’analyse. »

Processus décisionnel politisé pour les grands projets

Tous les participants ont convenu que la prise de décisions devrait se fonder sur les meilleures preuves et données scientifiques. Certains participants étaient d’avis que le fait de permettre au gouverneur en conseil de prendre la décision finale sur les projets, pouvait encourager la prise de décision pour des motifs politiques. Cette croyance a été renforcée par les modifications législatives apportées en 2012 au processus décisionnel, lesquelles confèrent au gouverneur en conseil l’autorité de prendre la décision finale sur tous les grands projets (y compris ceux que l’ONE avait jugé ne pas être dans l’intérêt public), ainsi que l’autorité d’émettre des recommandations ou d’imposer des conditions à l’ONE pour un deuxième examen.

“Leaving the final decision to the government rather than the NEB yields a decision that may be tainted by political expediencies rather than based on science and facts.”

“For many years the primary roles of the NEB were to advise the federal government and to act as a quasi-judicial regulator of oil and gas activities in specified jurisdictional areas. In recent years, however, the federal government has attempted to foist upon the NEB the responsibility for making decisions that are essentially value judgements which are political in nature. This has been very unfair to the NEB.”

“The closer the NEB is to the government, the higher the risk that the decision-making process will remain politicized. It will be challenging for the NEB to maintain credibility if it does not have decision-making independence from the federal government.”

“Policy development does not and should not reside in a regulatory review process.”

“Define timely and transparent processes that accent, not duplicate, other reviews. Co-ordinate and collaborate with other federal departments and provincial regulators in project assessments – utilize their strengths, skills and expertise.”

“We recommend de-politicizing pipeline application decision-making. The pre-2012 power of the Board to decide, rather than advise on, whether pipeline applications should be approved, should be restored.”

“Both NEB Board members and staff possess multi-disciplinary expertise, built over decades. There is simply no other federal regulator that is more knowledgeable about the construction and operation of pipelines throughout their lifecycle than the NEB, and it brings this expertise to bear in its decision making.”

“The NEB Act should be revised so that all pipeline projects that the Board conditionally approves are put before GIC for final approval. This includes pipelines that are 40 kilometres or less in length (which currently do not require GIC approval) since even projects of smaller size can have significant environmental and health impacts.”

“It is not in the interests of any parties, peoples or organizations in Canada to afford governments with the power to undermine fair and just processes of determining the public interest. It is unfair to proponents and interveners that their contributions and investments in the review process may be undermined by late-stage politicking.”

Manque de transparence dans le processus de prise de décisions

Des inquiétudes ont été soulevées concernant le manque de transparence dans le processus de prise de décision, autant relativement à la manière dont l’ONE détermine l’intérêt public avant de prendre sa décision finale qu’à la prise de décision finale par le gouverneur en conseil, puisque ses délibérations sont protégées par le secret du Cabinet.

“Decisions must be transparent and open, and all documents and information considered by the decision-maker must be publicly available online and searchable. The decision-maker must give full reasons that provide justification, transparency and intelligibility.”

“The NEB must be responsible for making decisions. We are concerned that Cabinet currently has the decision-making authority and can claim Cabinet privilege. This undermines the ability of the courts to hold the government accountable.”

“Decisions must be evidence-based, and decision-making rationale must be transparent, disclosed to the public, and include reference to evidence (including intervenor evidence) used to reach the decision. Decision-makers must be accountable for their decisions and decisions made by Governor-in-Council must also be open to appeal through the courts.”

Processus d'examen à deux étapes

En réponse aux inquiétudes formulées concernant la politisation de la prise de décisions, les délais accordés aux examens et la certitude du processus, plusieurs participants ont recommandé que le processus d'examen réglementaire soit divisé en deux étapes : l'une visant à déterminer si un projet cadre avec l'intérêt national et l'autre visant à analyser la faisabilité technique du projet. Cela permettrait d'élargir la discussion, d'aborder des enjeux stratégiques plus vastes et d'obtenir une décision du gouvernement à un stade précoce à savoir si le projet devrait faire l'objet d'un examen complet ou non.

“[We] encourage the Expert Panel to consider a two-phase regulatory approach in the case of major energy infrastructure. Phase One would address the question of ‘national interest from a high level’: would Canada benefit from the proposed project, and is the proposed project in the national interest? The Phase One process would be adjudicated by the NEB, culminating in a recommendation to Cabinet based on a submission that would conform to the current guidelines for Pre-Application Project Descriptions and an evidentiary process that would gain input from relevant parties on the major public interest issues in play with respect to the proposed project. ...Phase Two would not be initiated until the Phase One national interest decision has been released by the Government of Canada. If conditions imposed by Phase One are not acceptable to the proponent the project would not proceed to Phase Two. ...Phase Two would consider the project in detail, through a process similar to that followed by the NEB today. Proponents would need to satisfy the NEB with respect to technical design, construction, environmental compliance, safe operations, toll design, economic viability, contractual underpinning, landowner compensation and a host of other requirements that are part of the NEB process today. Satisfaction of all conditions attached to Phase One approval would be required prior to Phase Two approval.”

“...the first part would consider the project in the context of broad public policy issues... such as climate change and transition to a low carbon economy, Indigenous matters and consultation... and any other potential project specific ‘showstoppers’... Part two would enable a timely decision by the NEB that would be final and NOT require an additional GIC approval.”

“...to the extent that the GIC retains a decision-making role, it should relate to broad policy issues and take place early in the process rather than at the end. Major Pipeline Projects are experiencing significant delays and uncertainty, in part due to broad policy issues that extend beyond the reach of a particular project.”

“This two-part review essentially reverses the order of the current NEB/GIC determinations for major projects... As proposed, the first phase of the review would reduce uncertainty and investor risk by signaling whether a project should proceed to a detailed technical assessment before proponents invest significant resources, years of time and hundreds of millions of dollars developing technical proposals and participating in multi-year regulatory reviews.”

“Public confidence is important, but so too is the confidence of investors. Other countries and regions also have energy development opportunities and capital is mobile. In the absence of greater clarity on Canada’s energy policy framework and regulatory processes we risk losing those investments - and the associated jobs, government revenue and technology development - to other countries.”

“The principles of regulatory excellence provide the framework for sound decision making by the NEB. The NEB must operate independently from government, industry, and private interests. Decisions must be based on clear policy, science, facts and evidence.”

«Pour rétablir la crédibilité du processus d’approbation des projets de pipelines, l’Office doit réintroduire le principe de précaution dans sa prise de décision et ne concéder le certificat d’utilité publique que sur la base d’une conception de projet détaillée. »

Conformité, application et surveillance continue

Pertinence de la surveillance au cours du cycle de vie du projet

Certains groupes s’inquiètent des activités de réglementation de l’ONE pendant le cycle de vie d’un projet de pipelines. De nombreuses questions ont été soulevées : le nombre d’inspections est perçu comme étant trop faible; la portée du suivi effectué par l’ONE relativement aux conditions, aux recommandations émises dans les rapports d’incidents et aux procédures de surveillance demeure obscure. Certains croient que l’ONE ne dispose pas des outils législatifs nécessaires pour réagir à des situations de façon à protéger les citoyens et l’environnement, le cas échéant. Par ailleurs, certains croient que l’ONE accorde trop de confiance aux efforts des promoteurs visant à éviter et réagir aux incidents.

“For a regulator to be held accountable, it must have the responsibility for the full life cycle of the sector it regulates. It has been my experience that when segments of a sector are divided between different regulatory authorities and/or government departments, it leads to a lack of accountability, jurisdictional confusion and sub-optimal regulation.”

“...the NEB should look to strengthen its role as a full lifecycle regulator by expanding its role to encompass regulatory oversight and community reporting responsibilities with regard to environmental and socioeconomic commitments made by proponents. This oversight and reporting function would be carried out at the project application, construction, operation, and abandonment stages; and would capture commitments made during all authorizations, licenses, and permits (including license renewals and amendments) associated with a given project, regardless of the responsible federal, territorial or co-management authority.”

“A lifecycle approach by a single regulator is efficient and effective, since the same staff can be involved in oversight of both construction and operations. It is more effective because the staff of a single lifecycle regulator will have full exposure to all aspects of pipeline construction and operation and therefore develop enhanced expertise in the interactions of the environmental aspects of both construction and ongoing operations.”

“The efficacy of NEB regulation would be enhanced by the introduction of construction, operating and decommissioning permits or authorizations that more clearly and completely specify facility-specific emissions, discharges, management practices, and requirements related to operating, monitoring and reporting for each portion of a project.”

“The NEB not only needs effective tools throughout planning, construction, operation and abandonment of a project, but also for decommissioning, which should be included in the lifetime regulation of a project.”

«Dans le système actuel, les sociétés de pipelines affirment posséder les fonds nécessaires pour pallier tout type de déversement de pétrole qui surviendrait par l’exploitation de leurs infrastructures. Toutefois, de telles garanties ou des polices d’assurance ne

sont pas suffisantes... L'ONÉ doit imposer des critères de performance garantissant la protection des prises d'eau potable lorsqu'elle examine les plans de mesures d'urgence. »

“The modernized Board or its successor should provide a forum for continued dynamic engagement among its regulated industries, indigenous peoples and the general public throughout the life cycle of regulated projects.”

“Monetary penalties for non-compliance also need to be increased substantially, as they are far too low to create an effective deterrent. Furthermore, publicly announced penalties may currently be lowered on appeal, but the revised amounts are not communicated to the public by the NEB; this practice must be discontinued to increase transparency.”

“The NEB should consider working with the Government of Canada on polluter pay tools and opportunities for strict liability or insurance coverage of a project, based on predicted harms. While the City recommends strict and unlimited liability on a polluter, other risk transfer schemes might be considered.”

Disponibilité de renseignements sur les activités réalisées pendant le cycle de vie du projet

Certains ont souligné que les renseignements relatifs aux activités réglementaires réalisées par l'ONE pendant le cycle de vie du projet ne sont pas disponibles au public et qu'il n'y a pas suffisamment d'occasions permettant au public et aux peuples autochtones de surveiller la construction et l'exploitation des installations.

“The NEB should collect and make publicly available data concerning prior pipeline failures, including more detailed descriptions of environmental consequences, to allow for a rigorous analysis of pipeline failure rates and the resulting environmental impacts.”

“The NEB needs to be completely transparent with the public, with accurate maps of proposed pipeline routes and information on those pipelines easily read by the general public.”

“It is important that the NEB solicits, reviews and integrates the public interest at every stage of a given energy project's life cycle. This includes the sharing of detailed information and analysis with public stakeholders, in order to ensure better inclusion of Indigenous, local and remote communities' interests in NEB decisions.”

Plans d'intervention d'urgence

Les participants considèrent que le processus d'élaboration des plans d'intervention d'urgence devrait être plus transparent et que le public, les municipalités et les groupes autochtones devraient avoir l'occasion de contribuer à ce processus.

« Afin d'assurer la meilleure expertise possible en ce qui a trait à la sécurité civile et l'environnement, de même qu'une indépendance qui rassurera la population, [notre organisation] recommande que Sécurité publique Canada et Environnement et Changement climatique Canada assument la direction des opérations de gestion des situations d'urgence en fonction de leurs responsabilités respectives. »

“Comprehensive risk assessments that fully analyze the range of socio-economic and environmental consequences of worst-case oil spill scenarios – as well as the cumulative effects of smaller, more frequent, oil spill incidents – must be the foundation of emergency management plans and programs for the NEB and the companies it regulates. Assessments... must also include the consequences of response and recovery options... To address the conflict-of-interest inherent in companies designing their own risk assessments, the NEB should mandate a process for risk assessment design and analysis that explicitly includes the priorities of local communities and stakeholders affected by projects as determined by these groups.”

“With respect to NEB hearings, all information regarding emergency management and environmental compliance plans must be shared during the hearing process so that Intervenor and other stakeholders can assess, comment on, and identify conditions related to the ability of companies to respond effectively to spills and manage emergencies along pipelines.”

“The NEB Act should make it mandatory for proponents to engage Indigenous people in the development of monitoring and emergency response plans and to integrate traditional knowledge. Indigenous traditional knowledge is highly relevant to monitoring and emergency response, as knowledge holders are skilled at identifying and explaining changes to the environment caused by a project, including accidents.”

“NEB conditions require only that emergency response plans be created by companies, but that the NEB exercises little qualitative oversight over those plans. Emergency preparedness plans and evacuation plans in the event of catastrophic failures should be prepared as part of project applications, not after projects are approved.”

“[Company] believes that the existing emergency preparedness and response tools are sufficient. [Company] notes that the NEB has recently introduced new requirements, including communication requirements. To better allow for operators to plan for these changing requirements, it would be helpful if the board communicated a multi-year strategy related to these requirement changes including key activities and associated timelines.”

Dialogue avec les peuples autochtones

Droits autochtones ancestraux, droits issus de traités et titres et obligation de consulter

Les participants ont suggéré que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 du Canada, qui reconnaît et affirme les droits ancestraux, les droits issus de traités existants des peuples autochtones du Canada et leurs titres, n'est pas reflété de façon adéquate dans la manière dont le Canada examine les projets qui sont réglementés par l'ONE. Des commentaires ont été formulés concernant le fait que le processus actuel ne préserve pas l'honneur de la Couronne, n'est pas conforme aux attentes énoncées dans la jurisprudence et ne reflète pas les promesses du gouvernement actuel de bâtir une relation nation à nation avec les peuples autochtones.

“The political winds have shifted in Canada with the election of a new liberal government, seeking a new nation-to-nation relationship with Indigenous peoples. We have an opportunity to effect positive change reflective of this shift. Despite status as an independent body, the NEB must similarly seek a path of reconciliation in order to modernize its operations, to better align with the current social, legal and political shifts.”

“The NEB and its systems and practices need to recognize modern treaties not just as a basis for consultation and accommodation, but as the basis for nation-to-nation relationships in pursuit of the broader objective of reconciliation.”

“The question becomes how are Indigenous peoples' rights recognized, protected and accommodated in regulatory processes such as in CEAA and NEB. What standards ought to be applied to ensure the continued protection of Indigenous rights?”

“The NEB process is not designed to account for Aboriginal rights-based values (governance, decision-making etc.), therefore, is in conflict with and does not uphold Canada's constitutional principles.”

“Canada cannot delegate its duty to consult to proponents. Private sector proponents do not understand the nature of the relationship between Canada and Aboriginal communities.”

“Canada needs to balance its desire to enable natural resource development and trade with its obligations to implement treaties.”

“All that the NEB does should promote relationship building with the Métis Nation.”

“In our submission, the environmental law reforms, including NEB modernization, must ensure at a minimum that nation-to-nation consultation must occur at every level. This includes the strategic and regional EA proposed, as well as at the project level.”

“In short, a one-size-fits-all approach is not feasible as not all projects are the same, not all impacts are the same, and not all Indigenous interests at issue are the same.”

“Indigenous knowledge, perspectives and law should be integrated into every stage of the NEB review process, such as determining the issues to study, the scope of factors, assessment of strength of claim and impacts on Aboriginal and treaty rights, and the effectiveness of mitigation measures.”

“Early, informed engagement, processes and timelines that respect cultural protocols and operational capacities, process scoping and assessments that are attentive to social impacts and cumulative effects; these are critical attributes to good consultation and decision-making that help push the needle towards consent. Consent emerges as people become informed and respected through good process.”

“We urge a complete overhaul and rebuilding of the entire NEB system through new legislation that includes substantive change relative to Aboriginal Title and Rights.”

“Indigenous engagement in NEB processes involves the NEB, industry and the Crown; however there is a lack of clarity as to who is responsible for what, which has resulted in court challenges and is onerous for everyone involved.”

«L'ONÉ doit également développer, en collaboration avec les Premières Nations, un processus de consultation parallèle et distinct. Actuellement, les groupes autochtones doivent passer par le processus d'audience publique pour faire part de leurs commentaires, ce qui ne constitue pas un processus approprié pour une Première Nation. »

«L'ONÉ devrait également s'adjoindre d'un comité consultatif autochtone, afin de les aider à regagner la confiance et resserrer les liens avec les Premières Nations. »

“It is no secret to Indigenous Peoples that the major failing of governments in the past is its presumed role as parent over Indigenous Peoples. Decisions are made for Indigenous peoples by governments and bureaucrats that may not truly understand the situation Indigenous Peoples face. Further to that point, it is no secret to Indigenous Peoples and researchers that the most effective means of addressing issues in Indigenous communities is to empower and support the communities themselves to address their issues in ways that are meaningful to the communities.”

“The NEB and the Crown should directly engage with First Nations People regarding the development of Consultation Plans for projects before the project description has been filed; in pre-project planning stages.”

“With respect to the role of the federal government, its involvement for major pipeline projects requiring deep consultation needs to be earlier (at the outset of the project), sustained, and better coordinated with proponents to ensure that issues are dealt with in a timely and consistent manner and that discussions do not proceed on parallel but disconnected tracts.”

“Linear projects like pipelines require extensive engagement and consultation with a large number of Indigenous groups that will have widely varying interests and concerns, different levels of capacity and knowledge about pipeline developments and operations, and different expectations about how they want to be consulted and engaged with throughout the lifecycle process.”

Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et consentement préalable, libre et éclairé

Certains se sont dit inquiets que les principes de la DNUDPA et du consentement préalable, libre et éclairé ne soient reflétés ni dans la Loi sur l'ONE ni dans les activités entreprises par l'ONE en vue de remplir son mandat. Certains participants ont aussi exprimé des préoccupations concernant le fait que les principes de la DNUDPA ne sont pas reflétés de manière adéquate dans les autres consultations entreprises par la Couronne, ni dans les relations existant entre l'ONE et les peuples autochtones.

“We have heard that UNDRIP implementation in Canadian law needs to happen outside of this NEB modernization process. Perhaps that’s true – but that does not mean UNDRIP should not be considered here..”

“The establishment of a Section 35 Constitutional Rights Compliance Office is in line with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP). A national Compliance Office, established by federal legislation and funded by proponents and the Crown, should be an independent and arms-length office.”

“We believe that our cultural, economic, social and spiritual health cannot be separated from the biophysical health of our territory.”

“The Crown/NEB determinations of what First Nations are impacted is wholly inconsistent with the Anishinabe worldview that all lands are sacred and everything is interconnected. We must self-determine if we are impacted by a project.”

“The NEB should receive training (developed and delivered by a diverse team of Aboriginal peoples) to better understand matters such as the significance of treaty and Aboriginal rights to Aboriginal peoples, the challenges that cumulative effects of development pose to rights and cultural survival, the significance of “temporary” losses of harvesting opportunities to the transmission of intergenerational traditional knowledge, the impacts of residential schools on Aboriginal traditional knowledge, practices and culture, and non-monetary core values that inform Aboriginal perspectives on land and resource decision-making.”

“Indigenous-driven regulatory review processes support the inclusion of available traditional knowledge to fully assess a project’s tangible and intangible impacts. For the assessment of a project to be complete, it must rely on traditional knowledge in conjunction with available western scientific knowledge.”

Calendrier et nature de la participation des peuples autochtones

Plusieurs participants sont d’avis que le dialogue en amont, sous forme d’échanges relativement à un projet proposé intervient trop tard dans le processus et que ces séances ne soient pas réalisées assez souvent au cours du cycle de vie du projet.

“The NEB should not have inflexible, fixed timelines for reviewing projects; rather, the NEB should set flexible timelines based on the scope of the project and the time required for First Nations to fully participate throughout the entire review process.”

“The scope of consultation must include all phases of project review, and the full lifecycle of projects.”

“Consultation with Aboriginal Nations at the scoping stage of an assessment can improve the quality of impact to rights identification by using indicators that are most relevant to Aboriginal nations, and that can lead to an identification of impacts to rights. For example, rather than focusing on current and site-specific traditional land use, an assessment could use Harvesting or Land as components for study, where indicators such as preferred conditions required for the exercise of rights

could be accurately measured. Similarly, measuring the availability of land or the diminishment or lessening of the priority of rights as a result of construction or operation could also show a project's impact on Section 35 rights. [Our organization] has experience is using these alternative indicators....if the NEB would require both input in scoping and alternative components for study, impacts of rights are possible."

"The Crown needs to discuss potential project impacts with [First Nation] well before the NEB has made a decision or recommendation."

"[A province] recommends that the National Energy Board (NEB) review process for major energy projects under its authority should include early, meaningful and ongoing engagement and consultation with impacted Indigenous and local communities. A similar approach was used by the Ontario Energy Board (OEB) in its 2-year public engagement with local and Indigenous communities on Energy East. This is consistent with the Interim NEB Rules (i.e., Increase engagement with Indigenous and local communities)."

"The Crown and the NEB must engage indigenous communities early in the ESA process in developing consultation plans."

"For Major Pipeline Projects, the Federal government should engage Indigenous communities early in the process to identify whether there are issues that cannot be addressed within a project review and require a separate nation-to-nation process. These steps would help reduce the conflict, frustration, and delay that currently arise over these issues in the NEB process and, in so doing, help advance the government's broader goals of advancing reconciliation and developing a renewed Nation-to-Nation relationship."

"Indigenous groups must be engaged in the Board's regulatory process from the early stages, before proposals are submitted and important strategic decisions are made, all the way through monitoring and enforcement. Engagement with indigenous governments must begin before the hearing has commenced. Meaningful engagement must predate the final determination of the project route in order to give affected groups the opportunity to participate in siting decisions, which often have very significant impacts on groups' rights and interests. It is not sufficient to provide an opportunity to comment on project location in the course of the hearing, by which time significant time and resources have been invested in the proposed location."

"Consultation with Indigenous peoples must take place early, when the project is being defined, and should continue until the project's completion. This ensures that concerns about a proposed project are addressed and integrated at the earliest stage of government decision-making, before irrevocable decisions about the proposed project are made. The NEB is not the appropriate forum to fulfill the Crown's obligations because these obligations are often triggered prior to the commencement of the NEB' involvement in the review of a project."

"Generally speaking, in order for any energy project to be consistent with our rights and values, assessment and decision-making processes must include our meaningful involvement as early as possible."

"... First Nations be informed about any potential projects as early as possible in the process, so that we can begin to work with the government and the proponents as necessary and required."

"...the NEB should be required to communicate clearly and early on in its review process which consultation issues it will and will not address, so that the federal government and Aboriginal groups can consult on those matters in other forums."

"NEB hearings can move forward before we are ready to effectively participate. This is especially concerning because the Crown relies on the NEB to make a recommendation on whether a given project will proceed. Engagement needs to happen as early as possible and should ensure that we have ample time and resources to participate in any NEB regulatory review process."

"Early engagement with Indigenous people can mitigate potential project impacts and result in improved projects. Clarifying the Crown's "Duty to Consult" and the role of various agencies (e.g., CEAA, NEB, Fisheries and Oceans, etc.) would be very

helpful in this regard. [Organization] believes that the NEB can address specific project related impacts through conditions attached to any project approval.”

Programme de financement des participants autochtones

Certains participants croient que le financement offert aux participants soit inadéquat, surtout à la lumière des délais serrés. Il semblerait que les communautés doivent choisir entre retenir les services d’experts ou d’avocats. Parallèlement, de nombreuses communautés autochtones portent le fardeau de la charge de travail associée aux Consultations.

“The amount of participant funding to Indigenous communities must be re-assessed, in consultation with Indigenous communities, and be proportional to the complexity of the proposed project and magnitude of potential impacts.”

“The funding is typically reimbursement-based. This is burdensome and requires substantial administrative effort to request and receive some form of an advance payment. Many First Nations do not have discretionary funding or the personnel to allocate to this type of work.”

“The Crown and the NEB can reduce the length of time for project reviews by making a practice of providing adequate capacity funding and commencing engagement with affected Aboriginal groups on procedural and substantive issues early on all relevant issues.”

Preuves présentées selon la tradition orale

Les aînés et les membres des communautés autochtones ne se sentent pas à l’aise de présenter des preuves selon leur tradition orale ou du savoir traditionnel autochtone dans le contexte d’une audience formelle, ce qui crée une lacune au niveau de l’information dont on dispose. En outre, certains s’inquiètent que le savoir traditionnel autochtone ne soit pas bien compris.

“Due to the intimidating and alienating nature of the process it is not easy for our members to engage in and share their oral testimony, and when it consistently doesn’t lead to better outcomes, the value (real and perceived by our members) of providing this information is undermined.”

“It is within these original languages that the Elders and Knowledge Holders carry their expertise and it is within Indigenous institutions such as sacred lodges that Indigenous people and nations can be meaningfully heard.”

“The panel should not be given the discretion to hold a hearing only in writing where a First Nation requests an oral hearing. Such an approach would effectively silence many First Nations, given their oral traditions.”

Savoir traditionnel

Plusieurs participants ont indiqué que l’ONE ne tient pas suffisamment compte du savoir traditionnel des peuples autochtones ni de leur utilisation des terres. Certains croient que l’ONE n’intègre pas le savoir traditionnel à ses décisions de façon efficace et que l’Office ne dispose pas des processus ni des connaissances appropriées pour ce faire.

“There is currently no mandatory requirement to consider traditional knowledge and no formal guidance on how traditional knowledge should be integrated into NEB applications, decisions or hearings.”

“To better protect intellectual property, the NEB should work with communities to establish information-sharing agreements or protocols that outline how IK/TEK will be used, and ensure it will not be mistreated, or taken out of context.”

“The NEB mandate, governing legislation and processes must include requirements for proponents and reviewers to work with potentially impacted Indigenous communities in each proposed project application, review, and assessment with the aim of developing and incorporating a foundational understanding of Indigenous perspectives, traditional laws and knowledge of the community.”

“Indigenous knowledge, perspectives and law should be integrated into every stage of the NEB review process, such as determining the issues to study, the scope of factors, assessment of strength of claim and impacts on Aboriginal and treaty rights, and the effectiveness of mitigation measures.”

“Indigenous-driven regulatory review processes support the inclusion of available traditional knowledge to fully assess a project’s tangible and intangible impacts. For the assessment of a project to be complete, it must rely on traditional knowledge in conjunction with available western scientific knowledge.”

“Why are they looking for a relationship now? Are they going to listen to what we say as Indians? Are they going to treat our Traditional Knowledge as equal or more in tune than their knowledge or science?”

Détermination des répercussions pour la communauté

Certains pensent que l’ONE et les promoteurs sous-estiment l’ampleur des répercussions sur les communautés autochtones lorsque les réserves ne se trouvent pas à proximité immédiate du projet proposé.

“It appears that no one was interested in our traditional knowledge or perspective on project effects to our health and socio-economic conditions, our physical and cultural heritage, or the current use of lands and resources for traditional purposes, or on any structure or site of historical significance, such as the Ottawa River itself.”

“Proponents often use “Traditional Use Studies” as tools to fix natural resources and processes in space and time. The current methodology only looks backward in time – it lacks dynamism. This information may be misused in order to downplay the impacts of projects.”

Effets cumulatifs

Des groupes autochtones ont exprimé leurs inquiétudes concernant les répercussions disproportionnées du développement des infrastructures énergétiques sur leurs droits et leurs intérêts, soulignant que ni l’ONE ni le Canada ne tiennent suffisamment compte des effets cumulatifs de ce développement, que ce soit au niveau du projet ou au niveau régional.

“We are proposing that the Crown needs to consult with us directly because not only is the Board not in a position to discharge the Crown’s obligations but the Board lacks the statutory mandate to do so and we need to address cumulative impacts with the Crown that fall outside the tasks of the board. ... Cumulative impacts on our rights, particularly on the exercise and assertion of Aboriginal title, as well as cumulative environmental effects as defined by the Canadian Environmental Evaluation Act (CEAA). We are proud Aboriginal title holders, but CEAA does not currently address the impact of development undertaken without our consent or recognize our governance ability to make decisions about development within our title area.”

“Cumulative impacts need to be a factor in the NEB’s decision-making in order to also achieve reconciliation.”

“Generally, project-based reviews have made it difficult to have overarching issues such as cumulative effects recognized in federal processes, but nevertheless, we are observing and experiencing their impacts on our lands and rights now.”

“Cumulative impacts are poorly addressed in EAs if considered at all.”

Manque de coordination avec les peuples autochtones lors du processus de prise de décision

Les peuples autochtones sont d’avis que le processus de prise de décision ne soit pas mené de façon conjointe avec eux. Par ailleurs, ils ont souligné le fait que les décisions prises par l’ONE reflètent des points de vue occidentaux et conventionnels qui sont foncièrement différents des leurs. Ils ont aussi souligné le fait que l’ONE ne comprend pas suffisamment bien les points de vue des Autochtones; ainsi l’Office n’en tient pas compte et se fie principalement aux opinions courantes qu’il connaît bien. Par ailleurs, le processus d’audience formel n’a pas été conçu dans le but de respecter ou d’accommoder les aînés et leur savoir.

“In order to properly assess the potential impacts of a proposed project on our Aboriginal title and rights, regulatory review processes must be informed by Indigenous knowledge, laws, perspectives, culture and traditions.”

“If the Crown is going to continue to require Indigenous communities to participate in the NEB or CEAA assessments as part of its consultation and accommodation process, it needs to be either present at the hearings or engaged with and supporting communities throughout the process, from the initial screening of the project to after the NEB’s decision or recommendation is made.”

“The NEB’s mandate does not require it to assess the impacts of a proposed project on Indigenous governance and jurisdiction, including the right to decide the uses to which the land and water will be put. This right is integral to the exercise of our Aboriginal title and rights.”

“The assessment of a project’s potential effects on Aboriginal Title and Rights must be done from an Aboriginal perspective.”

“This consensus based decision-making must be built into the legislation. However, before you can build such structures and processes into the legislation you need to find out from First Nations what consent means to them. The federal government cannot make that determination unilaterally.”

“Even with a cooperative and collaborative approach to assessments, there will be circumstances where First Nations and the NEB (or joint panel) will not agree. A consensus based decision-making model with a dispute resolution mechanism in place should be developed as part of the collaborative, harmonized, and coordinated First Nation assessment process.”

“Moving forward, Canada’s legislative regime for environmental approval of project development must include Indigenous people, their perspectives and rights, in a meaningful manner, and not as an afterthought.”

Gestion du risque

Des participants ont soulevé le fait que les communautés autochtones s’exposent à une partie importante des risques associés aux projets réglementés par l’ONE, puisque ceux-ci ont une incidence sur les terres traditionnelles et protégées en vertu de traités à l’échelle du pays. Cependant, ces communautés profitent d’un nombre limité d’avantages dans le

cadre de l'exploitation des ressources, comparativement à ce qu'en tirent les promoteurs et les gouvernements.

“To truly be in the public interest, there should be an alignment of risks and benefits. If most of the risks... are borne by First Nations or local communities, while benefits (such as project revenues or job and contracting opportunities) are largely enjoyed only by corporate entities and individuals employed hundreds of kilometres away, that alignment is lacking and such a project should not be considered in the public interest.”

“Despite living in the geographic centre of some of the worlds [sic] most profitable oil and gas fields, the vast majority of [local First Nations] members are among Canada’s most impoverished people... There is a large imbalance between costs vs. benefits of resource development in [local First Nations’ traditional territory, and these First Nations] pays vastly disproportionately higher costs and [receives] lower benefits than are enjoyed by the rest of Canadian society.”

“Aboriginal rights, which include the ability to access food, social, and ceremonial resources, and governance and stewardship obligations, can only be practiced if there are actual resources available to exercise these rights.”

Participation des Autochtones à la surveillance

Certains sont d’avis que les peuples autochtones n’ont pas suffisamment d’occasions de participer à la surveillance de la construction et de l’exploitation d’installations réglementées par l’ONE.

“An Aboriginal advisory and monitoring committee should be established for every NEB regulated project to facilitate ongoing Aboriginal engagement throughout a project’s entire lifespan.”

“Project approvals should be contingent on direct involvement of Indigenous people in the development and implementation of emergency response and monitoring plans. There should be a clear commitment to Indigenous ‘boots on the ground’ as monitors and enforcement officers, reporting back to both the NEB and to their respective Indigenous Nations.”

“Mandatory and direct participation of indigenous communities in environmental monitoring and emergency response during project construction, operations, decommissioning, and abandonment on their traditional lands.”

“Require operators to have lifecycle agreements with impacted Indigenous communities whose Traditional Territories or harvesting areas the project intersects to ensure their direct involvement and advance notification when activities are planned pertaining to the company’s operations and maintenance activities.”

Participation du public

Moyens de participation trop rigides

La participation du public aux audiences de l’ONE est limitée en raison de la détermination préalable de l’intérêt à participer en vertu de la Loi sur l’ONE. Certains participants ont noté que les approches actuelles de l’ONE, en matière de participation du public, sont rigides et qu’elles n’offrent pas suffisamment d’options flexibles pour que les membres du public puissent partager leurs opinions (p. ex., des forums en ligne ou des assemblées publiques).

“Engaging the community should be about more than notices and a few town hall meetings. It should involve real consultation with the possibility that plans may change.”

«Anomalie : Les gouvernements, ministères et organismes des provinces et territoires, les municipalités et les autorités politiques des Premières Nations sont actuellement traités comme des participants ordinaires, devant loger des demandes de participation, présenter un mémoire écrit et disposant d’un temps de parole identique en audience à celui de tout autre participant. »

“The National Energy Board Act was recently modified to reduce public participation in its process. The 2012 amendments reduced intervenor status to those persons directly affected by a particular proceeding and provided for interested experts to become involved only if the NEB permitted. Not un-coincidentally, public trust in the NEB has since eroded.”

“One thing about which our interlocutors were more or less unanimous was that almost no one in the public understands the decision-making system when it comes to energy projects.”

“Today’s public, motivated by a strong distrust of corporate and government authority and by an empowering sense of their political rights and efficacy, demand to be adequately informed and meaningfully involved in the planning of projects proposed for what they regard as their ‘backyard’.”

Occasions de participation limitées au cours du cycle de vie d’un projet

Certains perçoivent que les occasions permettant de partager leurs opinions ou leurs préoccupations à la suite d’une audience sont limitées (p. ex., pour exprimer des inquiétudes concernant des installations existantes).

“A notification letter to a landowner or in a newspaper is not adequate on its own. Multiple one-on-one and group interactions to discuss a potential development are necessary to adequately understand and address concerns and interests.”

“Current efforts to engage Indigenous peoples are overwhelmingly preoccupied with the project review stage, without adequate attention to construction, operation, and decommissioning portions of the NEB’s ‘lifecycle approach’ to regulation.”

“In the project life-cycle oversight exercise by the NEB, there must be a role for Indigenous communities that recognizes their inherent jurisdiction over activities within their territories, particularly those that will have an impact on their Aboriginal rights, title and interests.”

Ressources et financement de participants

Certains participants sont d’avis que le public ne dispose pas d’un délai suffisant ni d’une capacité suffisante pour examiner l’ensemble de la documentation pertinente lors d’une audience, puisqu’il peut s’agir de dizaines de milliers de pages. Ils croient aussi que le financement visant à permettre au public de participer aux audiences de l’ONE soit inadéquat.

“Without sufficient funding from the proponent and/or the federal government, [many First Nations] cannot afford to retain experts to review and respond to the volumes of information, data, studies and reports led by the proponent in relation to the project... As a result, much of the scientific evidence before decision makers is proponent led, untested by individuals and groups with an interest in the project.”

“Establish a robust funding program for participation.”

“Funding is necessary for landowners during negotiations, not only during the hearing process.”

“Timelines should be revised for project reviews per the size of the project and have the flexibility to be modified as needed. The current system is inflexible and not responsive to needs on the ground. For complex projects the 15-month timeline is not feasible, especially given the massive volumes of information involved, which might take months to read, let alone adequately respond to.”

“Bon nombre de MRC et de petites municipalités, souvent rurales, ne disposent pas de ressources financières, humaines et matérielles pour évaluer les impacts sur l'aménagement de leur territoire, leur schéma de couverture de risques ou leur plan de mesures d'urgence de même que sur des zones de conservation ou d'aménagement particulier qu'elles jugent importants et non considérés par le promoteur.”

“The timelines imposed in 2012 were intended to result in quicker treatment of project applications, but an expedient process which ends up being contested is no more efficient than one which allows sufficient time for communities to consider the full breadth of socio-economic and environmental impacts and to propose appropriate mitigation measures.”

Participation des municipalités, coûts et risques associés

Des commentaires ont été soulevés concernant la mesure dans laquelle les municipalités peuvent faire valoir leurs points de vue dans le cadre de l'examen d'un projet. Des suggestions spécifiques ont été formulées selon lesquelles les municipalités ne devraient pas être tenues de demander de participer au processus, (elles souhaiteraient que leur intérêt soit reconnu d'office) puisqu'elles subissent des répercussions directes dans le cadre de grands projets, et leurs citoyens devraient être admissibles au financement des participants afin qu'ils puissent assister aux séances pertinentes. Par exemple, les municipalités ont noté que les risques et les coûts auxquels elles s'exposent dans le cadre de ces projets sont plus importants que les avantages qu'elles en tirent.

“In the 21st century, municipalities should be recognized as a third order of government, with significant democratic powers, and with a primary role in respect to regulating projects within their boundaries. The NEB Act should recognize that effective regulation requires cooperation between the interlocking and overlapping jurisdictions.”

“A lawful federal regulatory scheme must advance goals within its legislative authority, such as pipeline safety, in a way that minimally impairs municipalities' ability to regulate matters within their legislative authority.”

“To address the conflict-of-interest inherent in companies designing their own risk assessments, the NEB should mandate a process for risk assessment design and analysis that explicitly includes the priorities of local communities and stakeholders affected by projects as determined by those groups.”

“For some municipalities, particularly small or remote rural municipalities, the cost to attend hearings or environmental assessments may be prohibitive. It is our view that municipal participation in these hearings and environmental assessments is critical because municipalities provide and maintain the transportation infrastructure necessary for pipeline and powerline projects, but will not receive taxation until the pipeline is operational.”

Enjeux relatifs aux terrains

Inquiétudes concernant l'acquisition de terrains

Les propriétaires fonciers ont fait part de leurs préoccupations concernant les tactiques intimidantes et injustes employées par les promoteurs en matière d'acquisition de terrains. Certains participants sont d'avis que le processus actuel en matière d'acquisition de terrains ne soutient aucunement les propriétaires fonciers et favorise injustement les entreprises au détriment de ceux-ci.

“The landowners have been the eyes and ears of pipeline safety and security, and stewards of the land for all this time, and even as the importance of the land is to pipelines, the amount invested in the land component of this process is minute in comparison to the costs of projects overall.”

“There is ultimately no power for landowners to ensure they have the time and proper support to fully consider a development and the implications for their interests prior to a hearing process.”

« Le processus d'acquisition des terrains par les promoteurs, comme l'expérimentent les producteurs agricoles et forestiers, s'apparente souvent au Far West. En effet, un propriétaire foncier agissant de façon individuelle n'a généralement pas les ressources légales et financières pour négocier sur un pied d'égalité avec une compagnie pipelinère. Ce rapport de force déséquilibré, accentué par le pouvoir d'expropriation implicite que constitue l'article 104.1 de la Loi sur l'Office, est un facteur qui peut nuire à l'acceptabilité sociale des projets. »

Litiges, arbitrage et processus de compensation

Actuellement, l'ONE n'est pas mandaté pour tenir compte d'enjeux concernant la compensation et les propriétaires fonciers doivent s'adresser au Secrétariat d'arbitrage des pipelines de Ressources naturelles Canada afin de résoudre des litiges. Des propriétaires fonciers ont fait part de préoccupations au sujet de ce système d'arbitrage. Certains sont mécontents du processus global de compensation, particulièrement en ce qui a trait à la détermination de la compensation accordée aux propriétaires fonciers.

“We recommend the Board require project proponents to compensate municipalities for all project-related costs they incur. In addition to land acquisition and the cost already identified in section 9 above, this includes project-related roadwork, water mains, sewage maintenance, construction of new infrastructure, disruptions to operations, and other expenses. Without redress, these costs are in effect a taxpayer-funded subsidy to project proponents.”

“...land compensation disputes are best addressed through NRCan or another agency. Having the NEB manage compensation disputes would put the NEB in the difficult position of determining not only whether a project is in the public interest but also the specific value of the land required, which is not part of the Boards core area of expertise. By separating the processes, the NEB can focus on its core mandate of determining whether facilities are in the public interest. Currently, the process through NRCan is set up with a view to resolving claims efficiently and expeditiously. The pipeline arbitration committee proceedings are also governed by the rules and procedure set out in the Act, and in [a company's] view these procedural mechanisms ensure a fair hearing.”

“Land by its very nature is unique and, as set out above, land agreements are often site-specific and tend to be private. In addition, the Act grants certain rights to access both private and Crown land for the purposes of conducting initial surveys and examinations on the lands for fixing the site of the pipeline and ascertaining certain lands as may be necessary and proper for the pipeline. While [a company] and other pipelines strive for consistency in the level and form of compensation, and how they

exercise rights under the Act, there are circumstances where complete standardization is not practical or feasible. For this reason, [a company] is of the view that individual landowners should retain the right to negotiate land rights agreements on an individual basis.”

Servitude de passage

Des participants ont exprimé des commentaires par rapport à la compétence de l’ONE à autoriser une entreprise à accéder à des terres privées sans le consentement du propriétaire foncier (à des fins de construction ou autres) et au processus permettant aux entreprises d’obtenir une telle autorisation.

“Removing right of entry would effectively give individual landowners complete authority to hold up the project and create an imbalance in negotiating positions. Based on these considerations, the NEB must retain the authority to grant right of entry in appropriate circumstances.”

“It can be difficult for a landowner’s issue to be recognized as legitimate if there is a lack of financial impact, even if the social impact is high. This leads to an imbalance of power in negotiations for right of entry... If a disagreement relates to whether the land should be accessed at all, right of entry should not be granted. This represents a major breach of trust with the public, as well as a safety risk to anyone involved with developing a project.”

ANNEXE VIII : Biographies des membres du Comité d'experts

Le comité d'experts sur la modernisation de l'Office se compose de : David Besner, Wendy Grant-John, Brenda Kenny et des coprésidents Hélène Lauzon et Gary Merasty. Il sera guidé par le cadre de référence, qui énonce son mandat par rapport à l'examen. Ce cadre de référence tient compte des commentaires reçus(Liens externes) durant la période de commentaires du public de 30 jours.

Biographies des membres du comité d'experts

Hélène Lauzon (co-présidente)

Mme Hélène Lauzon préside le Conseil patronal de l'Environnement du Québec (CPEQ), lequel fait valoir les préoccupations et les contributions des entreprises québécoises auprès des gouvernements et autres parties prenantes dans les secteurs de l'environnement et du développement durable. Elle est également co-présidente du Comité-conseil sur les changements climatiques du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec, ainsi que membre du conseil d'administration de l'Association minière du Québec et de la Société du Plan Nord.



Auparavant, Mme Lauzon était associée au sein du cabinet d'avocats Lavery, de Billy dans l'équipe de droit de l'environnement où elle a conseillé nombre d'entreprises sur des questions de nature préventive et curative portant sur les autorisations préalables à des projets, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux, la gestion de terrains contaminés, le contrôle des eaux de surface, des eaux souterraines et des rejets d'eaux usées, la gestion des matières résiduelles et des résidus dangereux, le contrôle des émissions atmosphériques et le transport de marchandises dangereuses.

Mme Lauzon a également été commissaire ad hoc pour l'Office de consultation publique de la Ville de Montréal.

Mme Lauzon est titulaire d'un baccalauréat en droit et d'une maîtrise en urbanisme.

Gary Merasty (co-président)

M. Merasty est président et directeur de l'exploitation de Des Nedhe Developments LP et il agit à titre de directeur de Canada West Foundation. Membre de la Nation crie de Peter Ballantyne, M. Merasty a été grand chef du Grand conseil de Prince Albert pendant deux mandats, en plus d'être député représentant le nord de la Saskatchewan.

Premier détenteur du statut d'Indien de la Saskatchewan à être élu au Parlement, M. Merasty a siégé au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes, au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord et au Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées. Dans le caucus du Parti libéral, il a agi à titre de porte-parole suppléant aux Affaires indiennes et était conseiller spécial en matière de services aux Autochtones.



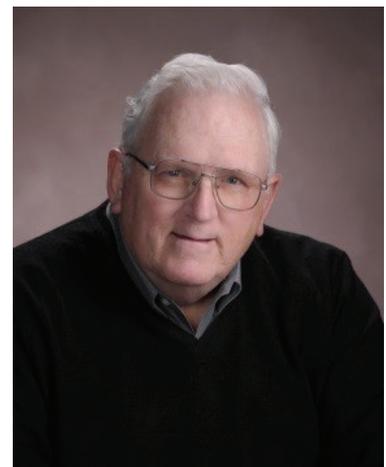
M. Merasty a œuvré au sein de divers comités, y compris ceux de Prince Albert Development Corporation, West Wind Aviation Limited Partnership, Saskatchewan Indian Institute of Technologies et Saskatoon Airport Authority. Il a précédemment occupé le poste de vice-président, Responsabilité sociale d'entreprise pour Cameco Corporation.

M. Merasty détient un baccalauréat et une maîtrise en éducation de l'Université de la Saskatchewan. En 2005(Liens externes), il a reçu un diplôme honorifique en entrepreneuriat et petites entreprises de la Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology et, en 2007, il a été nommé l'un des 100 diplômés les plus influents par l'Université de la Saskatchewan. M. Merasty s'est vu décerner la Médaille du jubilé d'or de la reine Élisabeth II et la Médaille commémorative du centenaire de la Saskatchewan.

David Besner

David Besner, Ph. D., est président de l'Institut de l'énergie du Nouveau-Brunswick et préside son Conseil consultatif scientifique. Il a aussi présidé plusieurs comités d'établissement de normes en matière de qualité de l'air et d'émission atmosphérique au Canada, a siégé au Conseil consultatif international sur la qualité de l'air ainsi qu'au comité sur la science transfrontalière du ministre de l'Environnement de l'Ontario.

Il a été le sous-ministre adjoint des Affaires intergouvernementales et des relations externes du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux du Nouveau-Brunswick. Sa carrière au sein du gouvernement comprenait des responsabilités associées à l'approbation industrielle, à la gestion des pesticides, à l'évaluation environnementale, à la qualité de l'environnement et à l'élaboration de politiques.



En 1972, il a créé le premier règlement sur la qualité de l'air de la province, ainsi que son premier règlement sur l'étude d'impact sur l'environnement au cours des années 1980. En outre, il a été responsable de différents programmes de consultations publiques, et a géré le renouvellement du

programme au sein du ministère de l'Environnement, et l'intégration des ministères de l'Environnement et des Gouvernements locaux.

À la suite de son départ à la retraite comme fonctionnaire, il a, en 2001, créé sa propre firme d'experts-conseils, D. Besner & Associates Inc. Il occupe actuellement le poste de principal affilié d'Independent Environmental Consultants, en plus d'être gestionnaire de la planification, du marketing et des relations avec le gouvernement de Tire Recycling Atlantic Canada Corporation.

Au cours de sa carrière au sein du gouvernement et dans le cadre de son travail de consultant, il a animé plusieurs ateliers et processus de réorganisation, notamment l'élaboration de la stratégie du Nouveau-Brunswick en matière de développement durable.

Il a détient un baccalauréat ès sciences en génie chimique de l'Université du Nouveau-Brunswick, ainsi qu'un doctorat en génie de la santé environnementale de l'Université du Texas.

Wendy Grant-John

Wendy Grant-John a, pendant trois mandats, été la chef de la bande de Musqueam. C'était la première femme à être élue chef régionale de l'Assemblée des Premières Nations. À titre de chef de la bande de Musqueam, elle a aidé à négocier une des premières pêches commerciales autochtones au Canada, et elle a joué un rôle prépondérant dans le cadre de deux dossiers importants concernant les droits autochtones qui ont été présentés à la Cour suprême du Canada : R. v. Guerin et R. v. Sparrow.



Mme Grant-John a été conseillère non juriste de la Law Society of British Columbia, ainsi que membre du conseil d'administration de Canada Lands Company Limited. Elle a aussi occupé le poste de commissaire au sein de la Commission du saumon du Pacifique. Elle fut membre fondatrice et directrice de la Fondation autochtone de guérison, ainsi qu'une des fondatrices des Musqueam Weavers. En 2006-2007, elle était la représentante officielle du ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada en ce qui a trait au dossier des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Elle a travaillé au sein d'Affaires indiennes et du Nord Canada à titre de directrice générale régionale adjointe de la Colombie-Britannique. Elle est actuellement une des principales conseillères en ce qui a trait à la question autochtone de Deloitte, en plus d'être conseillère de la Première Nation de Musqueam.

Mme Grant-John a reçu l'Ordre de la Colombie-Britannique, en plus d'être détentrice de deux doctorats honorifiques en droit de l'Université Royal Roads et de l'Université Simon Fraser.

Brenda Kenny

Mme Kenny, Ph. D., compte une vaste expérience en réglementation de l'énergie, en durabilité et en élaboration de stratégie. Elle compte plusieurs années au sein de l'Office national de l'énergie, où elle a offert un leadership de cadre dans les domaines des politiques, des examens réglementaires et des finances.



De 2008 à 2016, elle a occupé le poste de présidente et de chef de la direction de l'Association canadienne de pipelines d'énergie (ACPE), au sein de laquelle elle a collaboré avec des partenaires de l'industrie et des intervenants clés, afin de faire avancer la sécurité des pipelines, l'excellence opérationnelle, le rendement environnemental et les politiques judicieuses.

Elle est professeure auxiliaire à la Haskayne School of Business de l'Université de Calgary. Elle est membre du conseil des gouverneurs de cette université, en plus de présider le comité de l'environnement, de la santé, de la sécurité et de la durabilité de ce conseil. Elle est aussi la co-présidente de l'initiative Femmes pour nature de Nature Canada et la vice-présidente du conseil d'Emissions Reduction Alberta (ERA), un organisme à but non lucratif indépendant de l'Alberta qui investit dans les solutions de technologies propres.

Mme Kenny est membre du Conseil des membres de Technologies du développement durable Canada, un organisme gouvernemental indépendant qui finance les projets de technologies propres au Canada.

Elle est boursière de la Canadian Academy of Engineering Fellow, membre de l'Institut des administrateurs de sociétés, en plus de participer activement à plusieurs conseils d'administration et groupes communautaires, notamment WaterSMART, la chambre de commerce de Calgary, Sustainable Calgary et imagineCALGARY.

Mme Kenny détient un doctorat en ressources et en environnement, une maîtrise en génie mécanique et un baccalauréat en sciences appliquées.

