Mémoire déposé au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Dans le cadre du projet de construction d'un terminal d'approvisionnement de carburant aéroportuaire à Montréal-Est

MRC de Vaudreuil-Soulanges

Février 2018

Table des matières

Mise en contexte 3

L'expérience de la MRC de Vaudreuil-Soulanges dans les enjeux du transport de pétrole 6

Le pipeline : le moyen le plus sécuritaire pour transiter le pétrole ? 6

Des lacunes importantes dans la réglementation des pipelines 7

La protection des prises d'eau potable et les critères de performance 10

L'exemple de la Saskatchewan 11

Le pipeline Trans-Nord à Saint-Lazare 12

Conclusion 13

ANNEXE 1 : Rapport du Comité d'expert sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

ANNEXE 2 : Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable

Mise en contexte

La Municipalité régionale de comté (MRC) de Vaudreuil-Soulanges est située entre la rivière des Outaouais et le fleuve Saint-Laurent, entre Montréal et la province de l'Ontario. D'une superficie de 855 km^2, comprenant 23 municipalités et une population de 150 000 citoyens, son territoire est aussi vaste que l'île de Montréal, l'île de Laval et de la ville de Longueuil réunis, il s'agit du plus grand territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Vaudreuil-Soulanges compte également un réseau hydrique impressionnant avec plus de 4 700 km de cours d'eau sillonnant son territoire.

La MRC de Vaudreuil-Soulanges est la région du Québec comptant le plus de pipelines sur son territoire avec quatre lignes nationales de gaz et de pétrole. La présence de ces infrastructures sur le territoire de la MRC de Vaudreuil-Soulanges lui donne une longue expérience quant aux éléments qu'entrainent la construction et l'exploitation d'un pipeline.

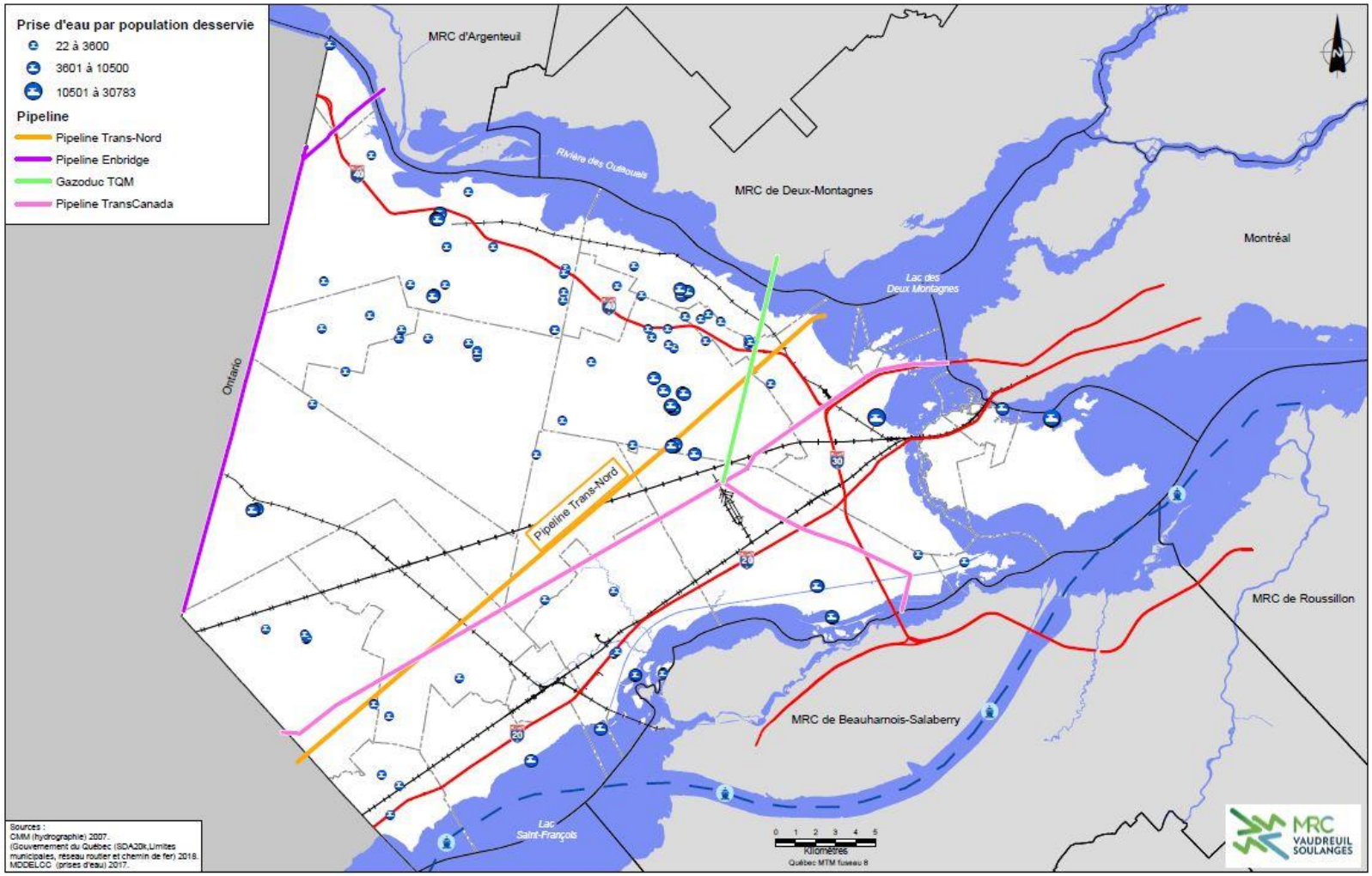
Comme le territoire de Vaudreuil-Soulanges est la porte d'entrée des pipelines au Québec et est situé directement dans le Corridor de commerce, plusieurs grandes infrastructures nationales ou internationales traversent la région.

- Trois autoroutes, l'une reliant Montréal à Toronto (A-20), l'une reliant Montréal à Ottawa (A-40), l'autre est l'autoroute de contournement de la ville de Montréal (A-30);
- Trois axes ferroviaires, le premier reliant Montréal à Vancouver via Toronto, le deuxième reliant Montréal à Chicago via Toronto et le troisième reliant Montréal à Ottawa via la municipalité des Coteaux;
- Quatre lignes d'énergie électrique, une ligne de 735 kV servant au bouclage du réseau électrique de la région métropolitaine et trois autres servant à l'exportation;
- Deux centrales hydroélectriques, soit celle des Cèdres et de Carillon;
- Quatre pipelines acheminant du gaz et du pétrole de l'Ouest canadien et de la région de Montréal;
- La voie maritime du Saint-Laurent traversant les lacs Saint-François et Saint-Louis;
- Le canal de Soulanges.

L'ensemble de ces infrastructures, et plus spécifiquement les pipelines, a permis à la MRC de Vaudreuil-Soulanges de développer une connaissance quant aux répercussions qu'entraine la présence de diverses infrastructures de transport de matières dangereuses sur un territoire ainsi qu'un historique et une expérience sur ceux-ci.

La MRC de Vaudreuil-Soulanges intervient dans le projet de construction d'un terminal d'approvisionnement de carburant aéroportuaire à Montréal-Est puisque le carburant qui quittera ce terminal d'approvisionnement pour se rendre à Ottawa ou à Toronto passera obligatoirement par le territoire de Vaudreuil-Soulanges, peu importe le moyen de transport utilisé. Les municipalités régionales de comtés ont des compétences en aménagement du territoire dans la gestion des cours d'eau et en sécurité incendie et civile, elles sont donc préoccupées par le transport des matières dangereuses.

Figure 1 : Le territoire de la MRC de Vaudreuil-Soulanges



L'expérience de la MRC de Vaudreuil-Soulanges dans les enjeux du transport de pétrole

Au cours des dernières années, la MRC de Vaudreuil-Soulanges a développé une grande expertise quant aux répercussions qu'entrainent la construction et l'exploitation d'un pipeline sur un territoire. Avec les récents projets de renversement de la canalisation 9b de la Société Enbridge, ainsi que le projet de construction de l'Oléoduc Énergie Est, la MRC de Vaudreuil-Soulanges a été un acteur important sur l'ensemble des débats entourant ces deux projets.

La crédibilité de la MRC quant à ses connaissances sur ces différents projets est bien établie et reconnue par les différentes instances municipales avec lesquelles elle a travaillé, notamment l'Union des municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités et la Communauté métropolitaine de Montréal.

La MRC est d'avis que ses connaissances et son expertise permettront d'orienter certaines discussions qui auront lieu dans le cadre du présent projet.

Le pipeline : le moyen le plus sécuritaire pour transiter le pétrole ?

Dans les récents débats entourant la réglementation sur les pipelines, il a été soulevé à de nombreuses reprises que le pipeline est le moyen le plus sécuritaire pour déplacer des produits énergétiques d'un endroit à un autre. La MRC de Vaudreuil-Soulanges n'a jamais ouvert la discussion à cet effet puisque, peu importe les statistiques, il est du devoir de tous de s'assurer que la réglementation soit respectée.

Pour avoir travaillé avec l'ensemble des compagnies dont les pipelines circulent sur son territoire ainsi qu'avec des entités réglementaires, à l'instar de ses nombreux partenaires municipaux, la MRC de Vaudreuil-Soulanges a constaté de nombreux manquements dans la réglementation entourant ces compagnies. À titre d'exemple, il y a un manquement généralisé dans l'industrie à l'égard de l'élaboration des plans de mesure d'urgence avec les intervenants du milieu comme il est prévu dans la réglementation sur les pipelines terrestres.

Peu importe le moyen de transport utilisé pour transporter les matières dangereuses, il est impératif de prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter l'ensemble des lois et des règlements afin de réduire le niveau de risque.

Malgré que le présent mémoire se concentre sur les dangers qu'entraine le transport du pétrole par pipeline, la MRC de Vaudreuil-Soulanges est également préoccupée par le transport routier, ferroviaire et maritime.

Des lacunes importantes dans la réglementation des pipelines

L'expérience récente de la MRC de Vaudreuil-Soulanges en lien avec les projets de pipelines est venue démontrer qu'il y a un véritable problème dans l'encadrement réglementaire des pipelines au Canada.

D'ailleurs cette constatation est loin d'être désincarnée de l'actualité puisqu'en mai 2017, le Comité d'experts mandaté par Ottawa dans le but de recommander des solutions afin de moderniser l'Office national de l'énergie concluait que cette dernière échouait au test de la confiance et de la crédibilité (Annexe 1). Parmi ses principales recommandations, le Comité d'expert ne proposait rien de moins que le démantèlement de la structure actuelle et de créer la Régie canadienne de l'énergie (RCE), ce qui permettrait d'augmenter de façon radicale l'échelle et l'étendue de la participation des intervenants concernés pour gagner la confiance des Canadiennes et des Canadiens et leur offrir de meilleurs résultats.

Également, à l'automne 2015, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada déposait son rapport sur la surveillance des pipelines de compétence fédérale (Annexe 2). Ce rapport tirait les principales conclusions suivantes :

- L'Office national de l'énergie est incapable de suivre de manière adéquate l'application des conditions qu'il pose pour l'approbation des projets;
- L'Office ne fait pas le suivi des écarts de conformité des compagnies à l'égard de la réglementation en vigueur;
- Les systèmes de gestion de l'information de l'Office sont inadéquats pour suivre la conformité des compagnies;
- Le tiers des manuels d'urgence des compagnies examinés par la commissaire « révèle l'absence d'éléments d'informations importants ».

Lors des consultations menées par le Comité d'experts pour la modernisation de l'Office national de l'énergie, la MRC de Vaudreuil-Soulanges demandait d'assurer un meilleur suivi, assorti d'un pouvoir coercitif afin de contraindre les compagnies à respecter à la lettre le *Règlement sur les pipelines terrestres*. Cet élément aurait ainsi pour effet de faire respecter certaines normes qui permettraient d'assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens notamment :

- Une formation adéquate des services de sécurité incendie de la MRC de Vaudreuil-Soulanges;

- Une consultation avec les intervenants de première ligne de l'ensemble de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, ainsi que l'ensemble des organismes qui peuvent devoir intervenir en cas d'urgence sur le pipeline, dans son processus d'élaboration et de mise à jour des plans de mesures d'urgence;
- L'ensemble des installations actuelles et futures serait soumis à un processus d'exercice plus rigoureux en respect avec le *Règlement sur les pipelines terrestres*.

Malgré les lacunes majeures relevées par les différents intervenants sur les capacités de l'Office national de l'énergie d'assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens, il n'y a toujours pas eu de modifications légales afin de revoir l'encadrement des pipelines. Étant donné ce contexte particulier, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) doit redoubler d'efforts dans sa vigilance afin d'assurer la sécurité du public québécois.

Le BAPE a donc le devoir de pousser plus loin l'analyse du présent projet puisqu'une fois le terminal pétrolier raccordé à l'infrastructure nationale de Trans-Nord, la société pourra utiliser son pipeline pour transporter le pétrole jusqu'aux aéroports d'Ottawa et de Toronto. Le présent tracé du pipeline de Trans-Nord qui relie la ville de Montréal à celle de Nanticoke en Ontario dessert déjà l'aéroport Pearson de Toronto et passe à quelques kilomètres de l'aéroport Macdonald-Cartier d'Ottawa.

Figure 2 : Le tracé actuel du pipeline Trans-Nord

Recommandation :

En l'absence d'une entité crédible pour encadrer les pipelines au Canada, le BAPE doit prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité du public. Ainsi donc, l'analyse du présent projet ne peut faire abstraction de l'infrastructure complète du pipeline Trans-Nord situé en sol québécois d'autant plus que le tracé actuel du pipeline démontre clairement que celui-ci pourrait servir à court terme au transport du carburant vers les aéroports d'Ottawa et de Toronto.

La protection des prises d'eau potable et les critères de performance

La MRC de Vaudreuil-Soulanges ainsi que ses municipalités locales sont fortement préoccupées par la protection des prises d'eau potable. Il est de la responsabilité de l'ensemble des intervenants, et en grande partie des instances gouvernementales comme le BAPE et l'Office national de l'énergie d'accorder une importance très élevée à la protection des prises d'eau potable.

Comme l'explique monsieur Jean-Bernard Guindon dans son livre « La gestion résiliente des risques majeurs en milieu municipal », le service de l'eau est le plus important qu'une municipalité ait à gérer, la vie et la santé des citoyens en dépendent directement[1].

Le pipeline Trans-Nord traverse présentement la rivière des Outaouais; un passage très critique en cas de déversement, car cette rivière s'écoule dans le lac des Deux Montagnes pour ensuite alimenter la rivière des Prairies, le lac Saint-Louis et le fleuve Saint-Laurent. Le réseau de production et de distribution d'eau potable de l'île de Montréal s'alimente à partir de ces sources d'eau. Un déversement majeur d'hydrocarbure dans la rivière des Outaouais ou l'un de ses affluents aurait pour conséquence de mettre en péril les sources d'approvisionnements des usines de production d'eau potable d'une grande partie du territoire de Vaudreuil-Soulanges et de la grande région métropolitaine. Par conséquent, l'alimentation en eau potable de 3 millions de personnes serait en péril.

À titre indicatif, la prise d'eau potable principale de la ville de Vaudreuil-Dorion est située à seulement 6 km du pipeline Trans-Nord.

Rappelons qu'en janvier 2015 une fuite d'environ 28 000 litres de diesel, dans la ville de Longueuil, a conduit à une crise en raison de la coupure en alimentation de l'eau potable. Ce déversement est de moindre envergure lorsqu'on le compare à celui d'un pipeline puisque les quantités qui s'échapperaient en cas de déversement se chiffrent en millions de litres de pétrole. Comme le pipeline de Trans-Nord transporte chaque jour 172 900 barils de pétrole, il y a un potentiel théorique de déversement de plus de 27 000 000 de litres de pétrole.

[1] Jean-Bernard Guindon a notamment été directeur du Centre de sécurité civile de la Communauté urbaine de Montréal (1991-2002), puis directeur du Centre de sécurité civile à la Ville de Montréal (2002-2006), puis directeur adjoint à la planification stratégique du Service de sécurité incendie de Montréal (2006-2007), en charge notamment du schéma de couverture de risque en sécurité incendie. Aujourd'hui, monsieur Guindon enseigne à l'École Nationale d'Administration publique.

À l'heure actuelle, il n'y a pas de mesures particulières pour assurer la protection des prises d'eau potable et cours d'eau en priorité. Également, comme la réglementation actuelle ne prévoit pas de rigoureux critères de performance garantissant la protection des prises d'eau potable, les conséquences qu'entrainerait un déversement du pipeline Trans-Nord dans la rivière des Outaouais seraient catastrophiques et mettraient en péril l'alimentation en eau potable de 3 millions de citoyens.

Dans l'absence d'un organisme fédéral crédible pour réglementer les pipelines au Canada le BAPE doit être informé qu'il n'y a actuellement aucune mesure d'analyse des plans de mesure d'urgence afin de valider :

- L'adéquation de l'équipement d'intervention et des ressources humaines selon une planification du « worst case scenario »;
- La vérification périodique de l'ensemble des équipements et ressources humaines inventoriés dans les plans de mesures d'urgence.

L'exemple de la Saskatchewan

Le 20 juillet 2016, une fuite de 225 000 litres de pétrole s'est déclenchée dans un pipeline appartenant à la compagnie Husky Energy en Saskatchewan. Cette fuite a été causée par de nombreux mouvements de sols répartis sur plusieurs années et qui ont fini par entrainer une fissure dans l'un des coudes de l'oléoduc.

Selon l'enquête menée par les instances de la province, c'est un membre du public qui a avisé les autorités de la province qui elle, a par la suite avisé la compagnie. Malgré tous les systèmes de détection de fuite mis en place, il aura fallu un délai de 14 heures avant de couper le flux du pipeline[2].

Ce déversement a provoqué la fermeture des prises d'eau potable des municipalités qui s'approvisionnaient dans la rivière Saskatchewan Nord sur une distance de 500 km en aval du lieu de déversement. Ce n'est que deux mois plus tard que l'Agence de la sécurité de l'eau de la Saskatchewan a donné le feu vert aux municipalités pour s'approvisionner en eau dans cette rivière[3].

[2] « Déversement de pétrole : la réponse de Husky Energy sévèrement critiquée ». Radio-Canada, 2 septembre 2016. http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/800986/deversement-petrole-husky-energy

[3] « L'eau de la rivière Saskatchewan Nord de nouveau propre à la consommation ». Radio-Canada, 16 septembre 2016. http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/803476/eau-deversement-petrolier-riviere-saskatchewan-nord-husky-energy-prince-albert-melfort-north-battleford

Compte tenu de la densité de population du Grand Montréal, si un scénario similaire se produisait sur le pipeline de Trans-Nord dans la rivière des Outaouais, il en résulterait une grave crise socio-sanitaire. Rappelons que, des 26 usines de filtration dans la grande région de Montréal, aucune n'est équipée pour traiter les hydrocarbures et seulement deux sont en mesure de les détecter. Les usines d'eau potable disposent généralement d'une réserve de douze à seize heures.

Si le panache de pétrole devait s'étendre sur une distance de 500 km comme ce fut le cas en Saskatchewan, le scénario serait désastreux puisque les prises d'eau potable du fleuve Saint-Laurent seraient contaminées de Vaudreuil-Dorion à Rivière-du-Loup.

Le pipeline Trans-Nord à Saint-Lazare

Un an et demi après la découverte d'un pipeline sortie en partie de terre au-dessus d'un ruisseau dans un boisé de la municipalité de Saint-Lazare, sur le territoire de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, aucune solution permanente n'a encore été mise en place par Trans-Nord. Le pipeline a découvert sur une distance d'environ un mètre a été repéré par une résidante du secteur.

Cette portion de pipeline se trouve à moins de cinq kilomètres de la rivière des Outaouais.

Rappelons que le pipeline Trans-Nord a été construit en 1952 et transporte plus de 27 millions de litres de carburant quotidiennement.

Depuis 2010, Trans-Nord a été prise en défaut à 11 reprises par l'Office national de l'énergie pour remplacer les 500 mètres de pipeline nécessaire[4].

[4] « Un pipeline en partie hors terre continue d'inquiéter à Saint-Lazare ». Radio-Canada, 5 juillet 2017 http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1043622/pipeline-saint-lazare-boise-continue-inquieter-trans-nord-environnement

Conclusion

En conclusion, la MRC de Vaudreuil-Soulanges rappelle au BAPE que tout projet en lien avec le transport de pétrole par pipeline augmente les risques reliés à l'approvisionnement en eau potable des municipalités du Québec. Comme ces risques sont susceptibles de créer une grave crise socio-sanitaire à l'échelle provinciale, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a l'obligation de s'assurer que tous nouveaux projets ou modification en lien avec les infrastructures et le transport de pétrole par pipelines soient soumis à une analyse rigoureuse des risques ainsi que des plans particuliers d'intervention pour sécuriser les prises d'eau potable en cas de déversement.

Bien que la portion du pipeline Trans-Nord qui traverse la rivière des Outaouais ne soit pas directement à l'étude dans le présent projet, le BAPE doit obligatoirement l'étudier et considérer l'ensemble du présent mémoire en raison des risques qui y sont associés, d'autant plus que nous ne pouvons pas nous fier à l'Office national de l'énergie à la lumière des différents rapports et de son processus de modernisation qui viennent complètement discréditer l'organisme de réglementation.

ANNEXE 1 : Rapport du Comité d'expert sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

PROGRESSER, ENSEMBLE

Favoriser l'avenir énergétique propre et sécuritaire du Canada

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

RAPPORT

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

Nº de cat. M4-149/2017E (Imprimé)
ISBN 978-0-660-08521-0

Nº 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 – Report of the Expert Panel on the Modernization of the National Energy Board*

Vous trouverez les annexes de ce rapport dans un document séparé intitulé : *Progresser, ensemble; Favoriser le futur énergétique propre, prudent et sécuritaire du Canada, Volume II – Annexes – Rapport du Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie*

Message du Comité d'experts 1
Sommaire 3
Résumé de ce que nous avons entendu 7
Résolution de la politique climatique et énergétique à travers des projets de pipelines 7
Une crise de confiance 8
Le temps est venu d'établir de nouvelles relations avec la population autochtone 9
Des solutions bénéfiques pour tous, c'est possible 10
Principes sur lesquels reposent nos recommandations 11
Principe 1 : L'instauration d'une relation de nation à nation 12
Principe 2 : L'harmonisation des activités de l'ONE avec les objectifs des politiques publiques nationales 13
Principe 3 : La transparence des processus et des prises de décisions et le rétablissement de la confiance 14
Principe 4 : La participation du public tout au long du cycle de vie des infrastructures 15
Principe 5 : Les résultats visés : Une réglementation ciblée et efficace 17
Notre vision 18
Justification 18
L'ONE n'est-il « seulement » qu'un organisme de réglementation? 19
Notre vision : Une approche coordonnée des politiques environnementales et énergétiques à travers la surveillance opérationnelle 22
POLITIQUES ET LEADERSHIP 22
INFORMATION 23
DIALOGUE AVEC LE PUBLIC AVANT QUE LE PROJET SOIT DÉPOSÉ 24
EXAMEN DU PROJET 24
EXAMEN DU PROJET : LA DÉTERMINATION DE SA CONFORMITÉ AVEC L'INTÉRÊT NATIONAL 25
EXAMEN DU PROJET : DÉLIVRANCE D'AUTORISATIONS FONDÉE SUR L'ÉVALUATION DES FACTEURS TECHNIQUES ET DE L'ATTÉNUATION DES RISQUES 28
ACTIVITÉS : Î-kanatak Askiy, un terme cri qui signifie « préserver la pureté de la terre » 31
Normes et pratiques exemplaires 34
Proactivité : surveillance et préparation aux situations d'urgence 34
Réactivité : mesures d'urgence et conformité 35
Amélioration continue 35
Notre vision – résumé 35
Concrétisation de notre vision : six thèmes principaux 37
1. Mandat 38
1.1 Harmoniser le processus décisionnel avec une politique canadienne précise en matière d'énergie 38
1.2 Faire preuve de leadership afin de renforcer les efforts de coordination entre les différentes administrations fédérales, provinciales, territoriales et autochtones 40
1.3 Fournir des renseignements afin d'éclairer la prise de décision 42
1.4 Établir ce qui est dans l'intérêt national 44
1.5 Établir des processus détaillés pour l'examen et l'approbation des projets 46
1.6 Préparer le terrain pour permettre un avenir qui repose sur l'énergie renouvelable 50
2. Les relations avec les peuples autochtones 52
Mise en contexte permettant de tenir compte des enjeux touchant les Autochtones 52

2.1 Le principe de nation à nation est consacré dès le départ 54
GRAPHIQUE : Notre vision sur la façon dont cascaderont les politiques élaborées en lien avec les relations de nation à nation jusqu'au processus décisionnel 56
REMARQUE DU COMITÉ D'EXPERTS : Notre compréhension de certains termes importants 57
2.2 Améliorer le processus de consultation et le renforcement des ressources humaines pour la prise de décision relatives à des projets 59
2.3 Conférer un pouvoir formel pour la consultation de la Couronne 61
2.4 Favoriser des dialogues de plus grande qualité 62
2.5 Le principe de nation à nation est explicite dans la terminologie utilisée par les parties prenantes 64
Autres éléments concernant les peuples autochtones 65
3. Gouvernance et processus décisionnel 66
3.1 Rôle du gouverneur en conseil dans le processus d'approbation stratégique des grands projets 66
3.2 Pouvoir de délivrer des permis et d'imposer des conditions 69
3.3 Gouvernance de la Commission et gouvernance de son conseil d'administration 73
3.4 Compétences essentielles pour les commissaires aux audiences et pour les administrateurs du conseil d'administration 75
4. La participation du public 80
Remarques du Comité d'experts : Intégrer les municipalités 82
4.1 Qui peut donner ses commentaires et de quelle manière? 82
4.2 Tenir des audiences quasi judiciaires qui sont adaptées aux personnes, et non le contraire 84
4.3 Permettre une voix publique plus efficace 87
4.4 Mobiliser le public tout au long du cycle de vie pour assurer des améliorations constantes 88
4.5 Assurer la sensibilisation et l'accessibilité du public avec des moyens modernes 91
5. Les activités Î-kanatak Askiy (Préserver la pureté de la terre) 93
5.1 Normes et pratiques exemplaires 94
5.2 Mesures proactives : surveillance et préparation aux situations d'urgence 96
5.3 Mesures réactives : interventions en situation d'urgence et conformité 98
5.4 Amélioration continue 99
6. Respect des propriétaires fonciers 101
6.1 Ombudsman et résolution de différends 101
6.2 Interactions équitables avec l'industrie et les agents fonciers – compensation équitable 103
VOLUME II – ANNEXES 105
ANNEXE I : Recommandations 105
ANNEXE II : Modifications législatives et réglementaires 105
ANNEXE III : Cadre de référence du Comité d'experts 105
ANNEXE IV : Documents de travail 105
ANNEXE V : Processus de consultation du Comité d'experts 105
ANNEXE VI : Résumés des séances de consultation du public et des peuples autochtones 105
ANNEXE VII : Ce que nous avons entendu : vos commentaires sur la modernisation de l'ONE 105
ANNEXE VIII : Biographies des membres du Comité d'experts 105

Liste des tableaux et des figures

	Page
Figure 1 : Réglementation des infrastructures de transport d'énergie au Canada - Une vision pour l'avenir (Extrait du graphique entier)	22 et 39
Figure 2 : La détermination de l'harmonisation avec l'intérêt national	27, 46, et 71
Figure 3 : Commission d'examen conjoint CCTE et ACEE	30, 51, et 75
Figure 4 : Cycle d'amélioration continue de la réglementation	33 et 96
Tableau : Réglementation des infrastructures de transport d'énergie au Canada - Une vision pour l'avenir	38-39
Figure 5 : Caractéristiques clés des modèles de processus	50
Figure 6 : Cadre pour établir des relations de nation à nation	58
Figure 7 : Un vaste éventail de compétences pour le bassin de commissaires aux audiences et les commissions d'examen conjoint	80
Figure 8 : Participation accrue du public et des intervenants à toutes les étapes de la réglementation	83

Message du Comité d'experts

Le ministre Carr nous a tous les cinq désignés afin de relever un grand défi : analyser la structure, le rôle et le mandat de l'actuel Office national de l'énergie (ONE) et établir une série de recommandations pour moderniser l'organisation et rétablir la confiance du public envers cette institution. Il s'agissait d'une tâche colossale, et seuls, nous ne serions jamais parvenus à répondre à l'appel du ministre. Cependant, nous avons été excessivement choyés de profiter d'un grand éventail de connaissances et de soutien pour arriver à nos conclusions.

Nous avons rencontré des chefs autochtones, des représentants des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral, et nous avons tenu des séances de consultation du grand public et des Autochtones dans toutes les régions du Canada, ce qui nous a permis de discuter directement avec des centaines de citoyens passionnés par un avenir énergétique propre, sûr et sécuritaire pour notre pays. Nous ne pouvons suffisamment vous remercier pour votre temps, votre expérience et vos conseils qui nous ont aidés à comprendre les enjeux et à trouver un parcours nous permettant de progresser dans un paysage qui peut parfois sembler fort périlleux. Les participants se sont absentés de leur travail et de leur famille, ont voyagé des centaines de kilomètres, ou ont affronté des conditions hivernales difficiles simplement pour venir nous faire part de leur point de vue, et pour cela, nous leur sommes très reconnaissants.

Nous avons également reçu un volume incroyablement important de mémoires détaillés et bien conçus, transmis par un éventail de groupes et d'individus, lesquels nous ont aidés à formuler et à évaluer nos points de vue. Ces commentaires ont été une ressource inestimable durant nos délibérations, et nous avons lu et sérieusement considéré chacun d'entre eux. De plus, nous avons reçu beaucoup de commentaires sur notre site Internet qui nous ont également aidés. De manière générale, tous les points de vue communiqués en personne, en ligne et au moyen de présentations formelles ont enrichi notre réflexion ainsi que la qualité de nos débats sur l'avenir. Nous avons été reconnus comme un comité « d'experts », mais c'est en toute humilité que nous avons bénéficié de la grande expertise d'autrui pour élaborer nos recommandations.

Il n'est pas surprenant que nous ayons entendu une grande diversité d'opinions sur presque tous les enjeux, et nous croyons que cette diversité ainsi que les désaccords formulés en tout respect nous ont fourni une vision complète des enjeux. Nous avons pris tous les points de vue au sérieux et avons recherché les meilleures solutions à partir des différentes perspectives qui nous ont été communiquées. L'objectif commun : disposer d'une énergie propre, sûre et sécuritaire. Nous espérons que tous ceux qui nous ont donné leur opinion sauront que nous les avons entendus, et nous espérons même qu'ils puissent voir des traces de leurs idées dans notre rapport.

Au sein de notre propre Comité, nous avons aussi bénéficié de la diversité de points de vue. Notre groupe était composé de personnes possédant une formation différente, disposant de compétences et d'expériences fort variées. Nous sommes d'avis que cette diversité était nécessaire pour la mise en œuvre d'une réglementation en matière d'énergie de niveau mondial pour l'avenir. Réunissant nos propres connaissances et expériences – ingénierie, enjeux autochtones, droit, réglementation, science, exploitation de l'énergie, environnement, gouvernement, visions autochtones du monde, politique, et davantage – notre Comité était bien plus que la somme de ses parties. Grâce à l'établissement d'une compréhension mutuelle, nous avons atteint un

consensus fort sur l'avenir de la réglementation en matière d'énergie au Canada, et nous espérons qu'au cours du processus de modernisation, tous les différents groupes et intervenants concernés pourront atteindre un consensus similaire.

Pour terminer, nous souhaitons remercier le Secrétariat assigné à la modernisation de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui a été mis en place par Ressources naturelles Canada et qui nous a soutenus depuis le premier jour, sans l'aide de qui la préparation de ce rapport n'aurait tout simplement pas été possible. Votre assistance de qualité supérieure, votre expertise et votre professionnalisme infaillible face à des attentes de taille sont une source d'honneur pour vous ainsi que pour votre organisation. Nous ne pouvons vous remercier assez.

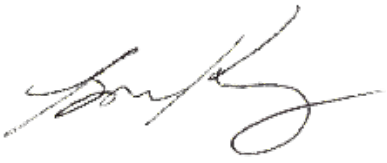
Nous espérons que vous, le lecteur, trouverez ce rapport intéressant, stimulant et indicateur du genre d'avenir que nous souhaitons construire.

Hélène Lauzon
Co-présidente

Gary Merasty
Co-président

David Besner

Wendy John



Brenda Kenny

Sommaire

Nous sommes fiers de présenter au ministre des Ressources naturelles et au public canadien ce rapport sur la modernisation de l'Office national de l'énergie; ce rapport constitue l'aboutissement d'une période de consultation des Canadiens de toutes les régions du pays qui s'est étendue sur plusieurs mois et d'une étude exhaustive des nombreuses analyses, études et propositions de grande qualité qui nous sont parvenues.

Lorsque le ministre Carr a constitué notre Comité à la fin de 2016, un mandat élargi nous avait été assigné :

> *« Les efforts de modernisation de l'ONE seront axés 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 national de l'énergie. *Ces efforts viseront plus précisément à renforcer la position de l'ONE en tant qu'organisme de réglementation de l'énergie moderne, efficient et efficace et à rétablir la confiance du public. » Extrait tiré du Mandat du Comité d'experts*

Notre mandat (voir l'annexe III pour le document complet) prévoyait en outre l'exploration de réformes potentielles dans plusieurs domaines clés, dont voici les extraits :

1) Gouvernance : Veiller à ce que la composition de l'Office soit variée et qu'elle comporte une expertise suffisante dans des domaines comme les sciences de l'environnement, le développement communautaire et les connaissances traditionnelles des Autochtones.

2) Mandat : Définir et mesurer l'intérêt public (p. ex. évaluation des intérêts nationaux, régionaux, autochtones et locaux ainsi que des facteurs environnementaux, économiques et sociaux), clarifier et élargir potentiellement le mandat de l'ONE en ce qui a trait à la collecte et à la diffusion des données sur l'énergie, mais aussi la diffusion d'informations et d'analyses.

3) Rôles décisionnels : S'assurer que le rôle décisionnel de l'ONE, celui du ministre et celui du gouverneur en conseil, au sujet des projets, des « licences », des autorisations et des conflits relatifs aux compensations, soit approprié.

4) Outils législatifs permettant de réglementer le cycle de vie d'un projet : Dresser des constats et fournir des recommandations relativement aux outils de surveillance du cycle de vie d'un projet et de participation du public, aux outils assurant la sécurité et l'état de préparation aux situations d'urgence (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) et aux sujets relatifs à l'acquisition des terres et aux procédures de négociations connexes.

5) Dialogue avec les Autochtones : Favoriser dès le début les conversations et l'établissement d'une relation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones dont les droits ancestraux, issus de traités et titre sont susceptibles d'être touchés par un projet précis en vertu du mandat de l'ONE. Faciliter le dialogue continu entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones sur des éléments pertinents clés des projets afin d'éclairer le processus décisionnel. Mieux intégrer les connaissances traditionnelles autochtones dans les demandes et les audiences de l'ONE. Élaborer des méthodes pour mieux évaluer la façon dont les dont les droits ancestraux, issus de traités et titre des peuples autochtones sont respectés et soupesés par rapport aux nombreux intérêts sociétaux variés dans le cadre de la prise de décision et finalement, accroître le rôle des Autochtones dans la surveillance des pipelines, que ce soit lors des phases de construction et d'exploitation et dans le cadre du développement de plans d'intervention en situation d'urgence.

6) Participation du public : Déterminer les modifications législatives à apporter pour appuyer une plus grande participation des intervenants et du public dans le cadre des diverses activités de l'ONE (p. ex. audiences, élaboration de plans d'intervention en situation d'urgence, etc.) et améliorer les résultats de ces activités.

Notre analyse a porté sur tous ces éléments et davantage, et nous avons élaboré une vision globale de l'avenir de la réglementation des infrastructures de transport d'énergie qui, croyons-nous, tracera un parcours ambitieux et profondément moderne alors que le Canada entre dans une nouvelle ère de développement de son secteur vital de l'énergie. Toutes les recommandations de notre Comité sont conçues de façon à contribuer à la réalisation de cette mission – laquelle est décrite en détail dans le chapitre « Notre vision » et nous sommes d'avis qu'un bon nombre des mesures que nous avons recommandées se renforcent mutuellement et sont interdépendantes dans le cadre de l'atteinte de l'objectif ultime qui vise à positionner le système réglementaire des infrastructures de transport d'énergie en tant que système moderne, performant et efficace, qui regagnera la confiance du public.

Quelle est notre vision? Dans ses grandes lignes, la voici :

- Un processus réglementaire qui **s'harmonise à une stratégie nationale clairement définie et cohérente** pour atteindre des objectifs énergétiques, économiques, sociaux et environnementaux.
- Une nouvelle **Agence canadienne de l'information sur l'énergie** indépendante, séparée à la fois des fonctions stratégiques et réglementaires et qui serait responsable de présenter aux décideurs et au public des données, de l'information et des analyses essentielles sur l'énergie.
- Une **Commission canadienne sur le transport de l'énergie** moderne, qui remplacerait l'Office national de l'énergie, et qui d'une part serait gouvernée par un conseil d'administration, et d'autre part, serait composée de commissaires qui feraient partie des formations constituées pour les audiences.
- Pour *tous* les grands projets, **un processus, d'une durée typique d'un an, qui consisterait, pour le gouverneur en conseil, à déterminer l'harmonisation de ces projets avec l'intérêt national.** Ce processus serait réalisé *avant* l'examen détaillé du projet ou la prise de décision, à la suite de la Consultation auprès des Autochtones et des intervenants concernés.
- Pour tous les grands projets (et autres entreprises d'envergure), un processus de délivrance d'autorisations d'une durée de deux ans et comportant une évaluation environnementale *complète,* entrepris par une **commission d'audience conjointe composée de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie**, exerçant leur pouvoir en vertu de leur loi habilitante respective.
- **Une participation réelle et significative des peuples autochtones**, selon leurs conditions et en pleine reconnaissance de leurs droits ancestraux, issus de traités et titre, pour chacun des aspects de la réglementation sur l'énergie.
- Une Commission canadienne sur le transport de l'énergie qui **augmente de façon radicale l'échelle et l'étendue de la participation des intervenants concernés** pour gagner la confiance des Canadiens et leur offrir de meilleurs résultats.
- **De meilleures relations avec les propriétaires fonciers**, sur les terres desquels une grande partie de ces infrastructures vitales se trouvent.

Dans nos recommandations, nous nous sommes efforcés d'aborder les préoccupations les plus importantes exprimées par les Canadiens, et de le faire d'une manière tout aussi novatrice que réaliste.

Les Canadiens nous ont dit qu'ils s'attendent à ce que leur organisme de réglementation de l'énergie réalise pleinement le concept de **relations de nation à nation avec les peuples autochtones.** Nous sommes d'accord. Nos recommandations reposent sur la reconnaissance égale des connaissances ancestrales dans le cadre des audiences, la reconnaissance de la vision autochtone du monde dans la prise de décision, la mise en place d'un nouveau Bureau des grands projets pour les Autochtones pour appuyer la consultation et les accommodements réels, et plusieurs autres mesures pour veiller à ce que les droits ancestraux, issus de traités et titre des peuples autochtones soient pleinement pris en compte par l'organisme de réglementation.

Les Canadiens nous ont dit qu'ils s'attendent à ce que l'organisme de réglementation de l'énergie soit **transparent et fasse preuve d'ouverture** dans toutes les facettes de ses activités. Nous sommes d'accord. Nos recommandations prévoient que les décisions soient rendues publiques avec les justifications sur lesquelles repose toute approbation, que l'information soit entièrement transparente sur la surveillance, la vérification de la conformité et les mesures de contrôle, qu'un intervenant public soit désigné pour accroître la participation dans le cadre du processus décisionnel, et qu'une approche fondamentalement repensée soit mise de l'avant pour inclure des mesures transparentes et inclusives.

Les Canadiens nous ont dit qu'ils s'attendent à ce que l'organisme de réglementation de l'énergie soit **complètement indépendant, pour mériter la grande confiance du public.** Nous sommes d'accord. Selon nos recommandations, il convient de réorganiser de façon fondamentale la gouvernance de la future Commission canadienne sur le transport de l'énergie, définir de nouvelles compétences pour les commissaires aux audiences, lesquelles doivent être représentatives d'un large éventail d'aptitudes et déterminer clairement les rôles décisionnels.

Les Canadiens nous ont dit qu'ils s'attendent à ce que l'organisme de réglementation de l'énergie parvienne aux plus hautes normes pour atteindre les résultats, **pour assurer la sûreté, la sécurité et la protection environnementale.** Nous sommes d'accord. Nos recommandations prévoient la création de Comités multilatéraux régionaux dans le but d'améliorer la préparation aux situations d'urgence et d'accroître la rigueur des normes, d'optimiser la surveillance et la réalisation d'analyses de risques plus robustes afin d'établir des priorités et de favoriser une amélioration continue. La synergie atteinte à travers ces comités permettrait d'obtenir une compréhension plus approfondie de l'étendue des intérêts pour tout futur projet.

Ce rapport commence avec une vue d'ensemble de certains des messages clés que nous avons retenus de nos séances de consultation et du contenu qui nous a été soumis. Le volume II présente également des résumés complets de chacune de nos séances de consultation (voir l'annexe VI), et une liste générale des idées importantes qui nous ont été présentées (voir l'annexe VII). Nous sommes reconnaissants envers tous les groupes et individus qui nous ont offert leurs opinions et conseils.

Ensuite, nous décrivons et expliquons les cinq principes centraux auxquels nous avons eu recours pour guider toutes nos recommandations :

- L'instauration d'une relation de nation à nation
- L'harmonisation du processus réglementaire avec les objectifs stratégiques nationaux
- La transparence du processus décisionnel et le rétablissement de la confiance
- La participation du public tout au long du cycle de vie des infrastructures
- Les résultats sont importants – la rapidité et l'efficacité réglementaire

Après avoir décrit notre vision globale en détail, nous avons présenté une série de recommandations précises, regroupées sous différents thèmes, et accompagnées de leur contexte et de leur analyse. Nous avons aussi inclus des notes de notre Comité d'experts pour chacune des recommandations afin de mieux en orienter l'application, donner un exemple ou expliquer notre réflexion au profit de ceux dont la tâche sera de mettre en œuvre l'orientation du gouvernement, à la lumière de ce rapport.

Nous avons grandement apprécié l'occasion de travailler sur ces enjeux importants, assistés par le jugement et l'expérience de nombreuses personnes, et nous espérons que ce rapport aidera toutes les parties concernées à trouver un terrain d'entente et à assurer un avenir énergétique propre, sûr et sécuritaire pour le Canada. Progressons, ensemble.

Résumé de ce que nous avons entendu

Au cours de nos délibérations, nous avons eu l'occasion d'examiner et de prendre note des recommandations résultant d'autres examens réglementaires et évaluations environnementales, lesquels nous ont été fort utiles dans notre mandat d'examen en vue de la modernisation de l'ONE. Nous avons également eu l'honneur de discuter directement avec des centaines de Canadiens d'un bout à l'autre du pays, dans des petites villes ou nos plus grandes villes. Le Volume II de notre rapport comprend les annexes suivantes : nos recommandations, nos constats préliminaires relatifs aux modifications législatives et réglementaires, un aperçu de notre processus de consultation, notre mandat, nos documents de travail, les résumés de nos consultations, un index des idées présentées par les participants et nos biographies. Nous avons écouté des représentants de l'industrie, des organisations environnementales, des peuples autochtones, des universitaires, des propriétaires fonciers, des municipalités, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des organisations communautaires et des citoyens de milieux variés. Ils ont tous pris le temps de nous exposer leurs opinions et d'engager le dialogue de façon respectueuse et constructive concernant cet enjeu important. Nous souhaitons remercier tous ceux et celles qui ont assisté à une séance de consultation publique, ainsi que toutes les parties qui ont soumis des rapports écrits à notre attention. L'ampleur et la qualité des commentaires témoignent de la forte préoccupation des Canadiens pour l'avenir de leur pays et de leur monde, et démontrent à quel point les questions sur la façon dont nous produisons, transportons et utilisons l'énergie sont étroitement liées à une problématique plus vaste : quel genre de monde léguerons-nous aux générations futures.

D'après ce que nous avons entendu et à la suite de nos discussions et analyses, nous avons émis un certain nombre de recommandations sur de nombreux sujets, non pas seulement concernant l'Office national de l'énergie (ONE), mais aussi sur l'approche générale du Canada en matière d'énergie et de changements climatiques. Avant de nous pencher en détail sur ces recommandations, nous aimerions vous faire part du tableau général de l'ONE que nous avons pu brossé au fil de nos consultations. Les principes de ce rapport, ainsi que toutes nos recherches et recommandations, reposent sur notre compréhension de la situation vue de haut.

Résolution de la politique climatique et énergétique à travers des projets de pipelines

Presque tous les groupes dans toutes les régions du pays ont déclaré que le Canada fait face à un défi de taille qui consiste à concilier ses objectifs énergétiques, économiques et climatiques. Ce défi a été abordé dans les audiences de l'ONE, mais ces dernières ne sont fondamentalement pas conçues pour affronter de tels défis. D'une part, le gouvernement a clairement exprimé ses objectifs pour lutter contre les changements climatiques, une démarche qui inclut des réductions radicales de la combustion de combustibles fossiles. D'autre part, l'accès sécurisé à l'énergie au pays et à l'étranger, et la prospérité économique du Canada dépendent en grande partie de l'exploitation continue de combustibles fossiles, un processus du moins en partie facilité par les projets d'infrastructures réglementés par l'ONE. Il est essentiel de concilier ces objectifs économiques, sociaux et environnementaux afin de mettre en œuvre une politique énergétique cohérente. Or, il y a une absence évidente de forum où il est possible de discuter de ces problèmes, ou d'autorité gouvernementale pour prendre les mesures appropriées.

Les Canadiens ont aussi souligné le caractère international de ces problèmes. Le Canada approvisionne le monde entier en énergie, et non pas seulement son marché intérieur. Notre prospérité économique dépend donc en grande partie d'une demande mondiale d'énergie à la hausse. L'établissement de politiques dans ce domaine est un exercice complexe, d'autant plus si on tient compte des nombreuses interdépendances mondiales.

De nombreux groupes et individus ont affirmé que l'approche énergétique du Canada est cloisonnée dans des douzaines de champs de compétence. Les Canadiens s'inquiètent du fait que les mesures du gouvernement soient fragmentées et risquent ainsi de compromettre l'atteinte de nos objectifs, car chaque partie semble vraisemblablement se renvoyer la balle. Bien que ces enjeux de compétence et constitutionnels soient importants, les Canadiens ne sont pas partisans à l'idée que chaque intervenant du système ne soit responsable que d'une petite partie du problème, en particulier lorsqu'il est question d'un enjeu aussi crucial que les changements climatiques, lequel requiert, de par sa nature, des actions concertées et coordonnées entre tous les secteurs de l'économie, et entre toutes les ordres de gouvernement et tous les services gouvernementaux. La clarté et la prévisibilité sont de mises afin d'harmoniser nos réglementations avec nos politiques publiques et de garantir un climat d'investissement prévisible. Cela ne signifie pas que les politiques publiques et les processus mis en place soient *favorables* à l'industrie, mais ils doivent être suffisamment clairs pour permettre aux membres de l'industrie de prendre des décisions éclairées sur d'éventuels investissements importants, que ceux-ci portent sur les combustibles fossiles ou l'énergie renouvelable.

Cette dynamique fondamentale se reflète dans les examens et les audiences des projets de l'ONE, alors que ces audiences sont devenues *de facto* des forums inadéquats pour tous les débats autour de la politique énergétique du Canada et des stratégies concernant les changements climatiques. Les groupes environnementaux et industriels sont unanimes : en l'absence d'une meilleure solution, les Canadiens se sentent contraints d'utiliser les examens des projets effectués par l'ONE comme lieu pour résoudre des questions sur les politiques relatives aux changements climatiques. Par conséquent, les audiences de l'ONE ne servent aucun intérêt, et compliquent inutilement le conflit entre les groupes industriels (qui peuvent avoir l'impression, à juste titre, de ne pas pouvoir suivre un processus prévisible pour l'approbation des projets selon des critères clairs lorsque des préoccupations environnementales plus larges sont soulevées) et les groupes environnementaux et autochtones (qui peuvent, à juste titre, se sentir contraints d'adhérer à une vision de l'avenir, incohérente avec les objectifs de la lutte contre les changements climatiques par leur participation aux examens de projets de l'ONE).

Une crise de confiance

Lors de nos consultations, les Canadiens nous ont parlé d'un ONE envers lequel nombre de citoyens et de groupes ont fondamentalement perdu confiance. Le problème décrit plus haut, c'est-à-dire la tenue d'audiences de l'ONE où il est impossible d'aborder les préoccupations stratégiques de ses participants, est, dans une large mesure, à l'origine de ce manque de confiance. Cependant, même la résolution de questions de haut niveau en matière de politique publique ne parviendra pas à résoudre entièrement tous les défis liés à la confiance du public.

Les Canadiens que nous avons rencontrés nous ont dit qu'ils craignent sérieusement que l'ONE ait été « embrigadé » par l'industrie pétrolière et gazière, étant donné que plusieurs membres de l'Office viennent de l'industrie que l'ONE est censé réglementer, et qu'ils semblent, à tout le moins, avoir un parti pris inconditionnel envers cette industrie. Ils nous ont dit que, bien que l'expertise industrielle en matière d'énergie soit fondamentale, ils souhaiteraient voir siéger au Conseil de l'ONE des membres qui représentent plus largement la population canadienne, et qui possèdent une expérience et des connaissances plus étendues, en particulier un savoir autochtone, une bonne compréhension des défis régionaux et de bonnes notions en sciences climatiques.

Au-delà de leurs opinions sur la composition de l'Office, les Canadiens ont décrit une organisation qui restreint la participation du public, en particulier depuis que des modifications législatives ont été apportées en 2012, n'explique pas ou ne rend pas de comptes pour plusieurs de ses décisions, et dont le fonctionnement général semble sérieusement manquer de transparence. Nous avons été témoins d'un large consensus parmi les participants qui ne font pas partie de l'industrie, lesquels ont l'impression de devoir lutter pour accéder à de l'information utile au sujet des activités réglementées par l'ONE. Ils estiment aussi devoir lutter pour être écoutés, et lorsqu'ils sont écoutés, ils ont peu de garanties que la moindre importance sera accordée à leurs opinions. De la détermination de l'intérêt qui donne le droit à participer aux processus de l'ONE, aux délais très courts accordés aux intervenants pour leur participation, en passant par les cadres formels des audiences de l'ONE qui favorisent les parties disposant de bonnes ressources financières, le processus d'examen d'un projet d'aujourd'hui est largement perçu comme s'il avait été conçu pour accélérer les décisions en faveur de l'industrie et non pas pour générer des débats musclés pour déterminer la meilleure démarche à suivre, ni pour protéger le public contre les risques d'une infrastructure réglementée par l'ONE.

La nature opaque du processus décisionnel a également un impact négatif sur l'industrie. Certaines entreprises peuvent investir des centaines de millions de dollars dans un projet conçu pour se conformer aux normes et aux règles qui s'appliquent. Aujourd'hui, il arrive qu'un projet soit rejeté à la dernière étape d'un seul et unique processus d'examen, sur la base de facteurs plus généraux de politique publique ou de politique, pourtant connus dès les premières étapes de conception de ce projet. Cela représente une perte considérable de temps, d'énergie et de ressources pour les personnes concernées.

Par ailleurs, le manque de confiance entrave aussi la croissance économique. La plupart des nouveaux investissements effectués dans le domaine de l'énergie, c'est-à-dire dans les combustibles fossiles et l'énergie renouvelable, proviennent de capitaux privés et non des fonds publics, et les compagnies préfèrent investir et créer des emplois dans des provinces ou territoires disposant de cadres réglementaires clairs, efficaces et prévisibles. Sans cette réforme, le Canada pourrait voir d'éventuels investisseurs se tourner vers des pays concurrents comme la Norvège ou l'Australie et perdre les fonds nécessaires afin de créer l'avenir énergétique de notre pays.

Le temps est venu d'établir de nouvelles relations avec la population autochtone

Bien que les changements climatiques représentent un enjeu mondial important à long terme pour le Canada, la réconciliation avec les peuples autochtones est sans nul doute l'occasion la plus importante qui se présente à l'échelle du pays. Les Canadiens dans toutes les régions du pays nous ont fait part de leur envie profonde de nouer de nouvelles relations avec les peuples

autochtones qui soient basées sur le respect mutuel et la reconnaissance de nombre d'objectifs communs et de valeurs partagées. Les peuples autochtones ont partagé leurs propres expériences, que ce soit des exemples où leurs expériences ont été prises en compte à la dernière minute, leurs connaissances ont été ignorées, et les mesures d'accommodement auxquelles ils avaient droit ont été réduites au strict minimum de façon à faire avancer les projets. En dépit de ces expériences, nous tenons à faire remarquer que nous n'avons pas entendu des personnes défaitistes ou aigries. Notre Comité d'experts a entendu des peuples autochtones de toutes les régions du Canada qui sont prêts à jouer un rôle de leader dans la résolution de certains des problèmes actuels les plus urgents. Ils ont partagé la vision unique et précieuse qu'ils ont du monde, qui consiste à considérer l'humanité comme partie intégrante d'un vaste réseau unissant toutes les vies et toutes les créations, dans lequel l'obligation fondamentale n'est pas d'exploiter le monde, mais d'en prendre soin et de veiller à ce que l'incroyable abondance naturelle tant appréciée des Canadiens soit préservée pour la prochaine génération, et pour les générations qui lui succéderont. Les peuples autochtones nous ont dit qu'ils ne veulent pas perdre de temps à prouver l'existence de leurs droits constitutionnels ni passer des années dans des salles d'audience alors qu'ils auraient pu consacrer ce temps à faire bouger les choses. Ils souhaitent plutôt avoir, dès à présent, un véritable rôle au sein de l'ONE, et utiliser leur expérience et leur sagesse pour aider le Canada à maîtriser ses enjeux énergétiques et environnementaux d'une nouvelle manière qui respecte la terre, l'air, l'eau, les hommes et les animaux qui sont tous inextricablement liés les uns aux autres.

Nous souhaiterions aussi faire remarquer que les peuples autochtones ne sont pas les seuls à avoir formulé cette idée. Lors de nos entretiens avec les Canadiens, nous avons pu constater qu'il y a une attente généralisée pour que le Canada tienne ses promesses de réconciliation et d'instauration de vraies relations de nation à nation avec les peuples autochtones, ce qui changerait complètement la façon de prendre des décisions.

Des solutions bénéfiques pour tous, c'est possible

Certains enjeux importants qui touchent l'ONE et l'approche globale du Canada en matière de politiques énergétiques et climatiques ont été abordés par les participants à nos audiences. Des enjeux majeurs ont été soulevés sur la façon dont l'ONE fonctionne avec les peuples autochtones et le public, et sur la façon dont les processus mis en place peuvent limiter, voire même exclure, l'opinion d'une grande partie de la société canadienne. Ce sont des problèmes importants et difficiles, mais non impossibles à résoudre compte tenu des avis recueillis. Il n'a pas été question de bataille entre le gouvernement, l'industrie, les groupes environnementaux, les peuples autochtones et les propriétaires fonciers, au cours de laquelle une partie gagne et le reste est voué à perdre. Nous avons plutôt entendu plusieurs solutions créatives de toutes parts suggérant un forum pour résoudre les conflits environnementaux, sociaux et économiques qui permettraient aux peuples autochtones de véritablement jouer un rôle et d'exercer leurs droits. Cette suggestion offrirait aux membres de l'industrie un système prévisible pour prendre des décisions en matière d'investissement, aux propriétaires fonciers un traitement équitable, et au public plus de transparence et d'influence sur le fonctionnement de l'ONE. Nous n'avons en aucun cas entendu dire que ces objectifs sont mutuellement exclusifs, ou que les intérêts et les droits des différents intervenants ne peuvent être pris en compte dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Principes sur lesquels reposent nos recommandations

Dès la page 18, nous vous ferons part de notre vision globale de l'avenir de l'ONE et de nos observations et recommandations spécifiques répertoriées selon six thèmes. Toutes ces recommandations reposent sur cinq principes fondamentaux qui constituent la base de notre réflexion. Nous avons essayé d'être audacieux et d'exposer clairement une vision convaincante, et nous pensons aussi que notre travail est réaliste et réalisable, même s'il peut exiger des changements dans les approches traditionnelles. Dans toutes nos recommandations, nous nous sommes efforcés de donner des conseils qui respectent ces cinq principes :

1. L'instauration d'une relation de nation à nation
2. L'harmonisation des activités de l'ONE avec les objectifs des politiques publiques nationales
3. La transparence des processus et des prises de décisions et le rétablissement de la confiance
4. La participation du public tout au long du cycle de vie des infrastructures
5. Les résultats visés : Une réglementation ciblée et efficace

Ce qui suit constitue une courte explication de chacun de ces principes et des raisons pour lesquelles nous pensons qu'ils sont si importants.

Principe 1 : L'instauration d'une relation de nation à nation

Le Canada est au beau milieu d'une transformation majeure des dynamiques qui constituent les fondements du pays, établis avant même la Confédération : les relations entre le Canada et les nations autochtones. En nous appuyant sur les appels à l'action lancés par la Commission de vérité et réconciliation et l'approbation sans réserve de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, par le premier ministre, nous estimons que nous venons d'amorcer une nouvelle ère dans l'histoire et l'évolution du Canada, où les peuples autochtones auront enfin la place qui leur revient au sein de la Confédération en tant que leaders et gardiens du savoir, et surtout, en tant qu'égaux à égaux avec les autres Canadiens, en mettant à contribution leurs expériences et leur sagesse unique et inestimable.

Les droits des peuples autochtones sont déjà consacrés fermement par la Constitution et une jurisprudence abondante. Il est révolu le temps où les peuples autochtones devaient prouver l'existence de leurs droits. Les travaux en cours entre les gouvernements fédéral et autochtones, visant à guider la mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU et l'établissement d'une relation de nation à nation, fourniront une ligne directrice supplémentaire sur la manière dont les droits ancestraux, issus de traités et titre des Autochtones seront exercés au cours des prochaines décennies.

Notre Comité d'experts a aussi été touché par le témoignage et l'expérience des peuples autochtones dans toutes les régions du Canada, et nous avons personnellement été témoins de la grande richesse des connaissances et des opportunités au sein de nos nombreuses nations autochtones. Celles-ci attendent d'être reconnues à leur juste valeur. Nous savons que ni notre Comité d'experts ni l'ONE ne peut réparer les nombreuses injustices et les promesses rompues endurées par les peuples autochtones depuis que les premiers colons européens ont touché nos côtes il y a plusieurs siècles, et ce n'est pas notre but. Aux vues de cet ensemble complexe de problèmes sur lesquels pèse tout le poids de l'histoire, il peut sembler impossible de changer la donne. Nous croyons toutefois qu'un Office national de l'énergie modernisé peut avoir une démarche exemplaire en donnant vie aux idées et aux principes de la Déclaration des Nations Unies et à l'engagement du gouvernement d'établir les relations de nation à nation avec les peuples autochtones. Nous envisageons un avenir dans lequel les peuples autochtones sont des partenaires respectés dont la sagesse et les intérêts sont considérés non pas comme une case à cocher, mais pour leur valeur intrinsèque.

Nous encourageons le gouvernement, en agissant selon nos recommandations, à garder ce même principe à l'esprit, non pas comme un simple prélude, mais comme une boussole qui guidera constamment toutes les actions futures. Comme pour toute relation, nous nous attendons à des défis et des faux pas, mais nous sommes convaincus qu'un changement radical et durable se produira, à condition que de réels efforts et qu'une réelle énergie soient déployés et que le gouvernement démontre son engagement constant dans le maintien des relations de nation à nation dans la nouvelle ère.

Les questions que nous avons posées pour nous assurer que nos recommandations sont en accord avec ce principe

- Est-ce que cela honore notre engagement à maintenir des relations de nation à nation?
- Nos recommandations respectent-elles les droits ancestraux, issus de traités et titre des peuples autochtones, et leur permettent-elles de les exercer pleinement?
- Le système que nous envisageons converge-t-il avec les attentes des peuples autochtones?

Principe 2 : L'harmonisation des activités de l'ONE avec les objectifs des politiques publiques nationales

Comme nous l'avons mentionné dans la section ci-dessus portant sur ce que nous avons entendu, il existe beaucoup de frictions autour du rôle qu'exerce l'ONE. Est-ce un organisme qui ne fait que délivrer des autorisations? Est-ce un centre qui élabore des politiques publiques? Est-ce une combinaison des deux? Est-il au service de l'économie? Fait-il avancer les objectifs environnementaux du Canada? La résolution de ces questions fondamentales est un point central d'un ONE modernisé, puisque presque tous les autres éléments de l'organisation dépendent d'une compréhension claire et ferme de son rôle et de son mandat.

Notre réponse est simple, mais nuancée. Tout d'abord, l'ONE doit s'harmoniser avec les objectifs des politiques environnementales (en particulier en matière de changements climatiques), énergétiques, sociales et économiques du gouvernement. Cela signifie que l'ONE du futur ne doit pas soutenir un camp ou un autre dans le débat qui oppose l'énergie au climat, mais il doit s'efforcer de prendre des décisions qui soient cohérentes avec les deux cadres ce ces politiques publiques. De plus, nous croyons qu'il est déraisonnable et injuste de s'attendre à ce qu'un organisme de réglementation établisse ou interprète de telles politiques en l'absence de lignes directrices. Quant au rôle qu'il joue dans l'évaluation et l'approbation des projets de pipelines et de lignes de transport, l'ONE doit fonctionner comme un organisme de réglementation, et non comme un organisme qui génère des politiques publiques.

Toutefois, le simple fait de demander à un ONE moderne de « suivre l'orientation gouvernementale » est inutile sans au préalable s'assurer qu'une telle orientation est accessible, à jour, claire et conforme à son mandat. C'est pour cette raison que notre vision du futur ONE intègre une structure et des processus sur lesquels l'ONE doit s'appuyer en tant qu'organisme de réglementation pour résoudre d'importantes questions d'intérêt national. Nous pensons que toute vision d'un futur ONE, qui n'offre pas de solutions pour combler cet écart, serait incomplète et vouée à l'impasse tant que nous n'aurons pas résolu ces préoccupations politiques.

Enfin, le respect des champs de compétences que la Constitution confère aux provinces, aux territoires, aux gouvernements autochtones sur les ressources naturelles et la production énergétique s'avère un élément inhérent de ce principe. Nos recommandations n'encouragent en aucun cas une restructuration des fondements établis du fédéralisme canadien. En exprimant notre souhait de définir une politique nationale cohérente et de l'harmoniser entre tous les gouvernements, nous avons à l'esprit un gouvernement fédéral dont le rôle serait d'instaurer

le dialogue et d'œuvrer pour atteindre un consensus. Nous ne souhaitons en aucun cas assister à une usurpation des pouvoirs et des responsabilités des gouvernements autochtones, territoriaux et provinciaux par le gouvernement fédéral.

Les questions que nous avons posées pour nous assurer que nos recommandations sont en accord avec ce principe

- Notre vision inclut-elle un forum pour traiter des questions de politiques publiques importantes?
- Le système de réglementation offre-t-il une vision pangouvernementale crédible?
- Notre vision garantit-elle l'harmonisation de la réglementation avec les politiques publiques, mais sans les élaborer?

Principe 3 : La transparence des processus et des prises de décisions et le rétablissement de la confiance

Les Canadiens nous ont dit qu'ils souhaitent vivement plus de transparence de la part de l'ONE. Parmi la multitude d'enjeux, un thème commun s'est dégagé : pour plusieurs personnes, les raisons motivant les décisions prises par l'ONE (et le gouverneur en conseil) sont confuses, ainsi que les facteurs qui ont été pris en compte, et le déroulement du processus conduisant à ces décisions, en particulier à une période pendant laquelle le public ne s'est jamais autant intéressé aux problèmes énergétiques et environnementaux. Ce manque de transparence perçu est étroitement lié au manque de confiance envers l'organisme de réglementation, sujet omniprésent lors de nos consultations.

Les participants à nos consultations nous ont affirmé que dans la plupart des cas, ils n'étaient pas tant en désaccord avec la décision en soi, mais plutôt avec le processus opaque qui a permis d'y parvenir. C'est notamment le cas pour les décisions prises par le Cabinet, lesquelles sont protégées par les documents confidentiels du Cabinet, et ne sont donc ni expliquées ni justifiées. Les Canadiens nous ont dit que dans certaines circonstances et en dépit des raisons qui sous-tendent les recommandations de l'ONE, il peut être difficile d'accepter, voire même de comprendre, un jugement définitif, ce qui rejoint l'idée que les processus sont arbitraires ou favorisent les points de vue des promoteurs d'un projet.

En outre, de nombreux Canadiens ont manifesté une crainte réelle quant aux risques menaçant leurs collectivités. En effet, à titre d'exemple, ils ont énoncé les cas où celles-ci accueillent une infrastructure réglementée par l'ONE ou sont, par exemple, directement touchées par les déversements possibles dans leurs sources d'eau potable. Pour ces personnes, la transparence des plans d'intervention en situation d'urgence n'est pas simplement une préoccupation purement théorique, mais une question de sécurité pour eux-mêmes, leurs familles et leurs collectivités.

Aujourd'hui, la transparence est largement reconnue comme une caractéristique nécessaire à une bonne gouvernance, et nous estimons qu'un ONE modernisé devrait fonctionner de la manière la plus transparent possible, et ce, par défaut, et non comme exception. La transparence doit, bien évidemment, s'équilibrer avec la protection des renseignements (en particulier pour les renseignements exclusifs de nature concurrentielle) et la sécurité. Mais en tant que principe directeur, nous pensons que toutes les activités et décisions de l'ONE peuvent et devraient être menées et prises dans un nouvel esprit de transparence dans la mesure du possible. La transparence constitue aussi une affaire de prévisibilité. Les représentants de l'industrie nous ont mentionné qu'ils souhaitaient un processus juste et transparent, dans lequel les règles sont claires pour tous dès de début, et où les entreprises peuvent prendre des décisions éclairées lorsqu'elles investissent du temps et des ressources dans de grands projets.

Nous envisageons un organisme de réglementation qui gagne la confiance des Canadiens grâce à des pratiques transparentes et un accès facile à de l'information utile relative aux décisions entourant les projets et les activités en cours.

Les questions que nous avons posées pour nous assurer que nos recommandations sont en accord avec ce principe

- Toutes les parties peuvent-elles consulter et comprendre les critères qui s'appliquent au processus décisionnel?
- Ces décisions peuvent-elles être expliquées de façon significative?
- L'information est-elle accessible et facile à trouver pour toute personne intéressée?

Principe 4 : La participation du public tout au long du cycle de vie des infrastructures

Notre quatrième principe directeur concerne la participation du public. Au moment de la création de l'ONE en 1959, la participation du public dans les décisions gouvernementales se limitait essentiellement aux élections, et on ne s'attendait pas à ce que le public participe de manière directe et permanente aux affaires gouvernementales, quelles qu'elles soient. Depuis, l'attitude du public à cet égard a radicalement changé, et l'ONE accuse désormais un retard.

En ce qui a trait aux audiences de l'ONE, des Canadiens nous ont raconté qu'on les avait empêchés d'envoyer une simple lettre à l'ONE à propos d'un projet à l'étude parce qu'ils n'avaient pas le droit officiel de le faire. Certains ont reçu un financement en tant qu'intervenants officiels, mais ont dû choisir entre l'obtention de conseils juridiques ou d'une étude scientifique. Des personnes qui ont assisté aux audiences de l'ONE pensent que l'ensemble du système se résume à une opposition de « la population contre les avocats », et que les « avocats » disposent d'un pouvoir d'influence et de ressources colossales. D'une façon générale, nous avons entendu des personnes dans toutes les régions du pays qui pensent que l'ONE n'écoute pas leurs préoccupations, et d'ailleurs n'a pas mis en place de processus pour être plus à l'écoute.

Nous espérons que le futur système de réglementation des infrastructures pour le transport de l'énergie conduira à une remise en question radicale de la façon dont le public peut participer, que ce soit pour jouer un rôle d'éducateur du public sur les questions énergétiques reliées au mandat de l'ONE, jusqu'à la participation de tous les Canadiens qui souhaitent avoir leur mot à dire dans les affaires de l'ONE. Cette vision requiert sans nul doute un changement culturel favorisant un forum plus accueillant, ainsi que des réformes de procédures. Nous espérons aussi que les examens et l'approbation de nouveaux projets et le processus décisionnel ne seront plus le centre d'attention, et que nous évoluerons vers un système qui favorise la participation du public tout au long du cycle de vie des infrastructures réglementées par l'ONE. Nous envisageons un avenir où les représentants de l'industrie, les organisations environnementales, les peuples autochtones, les universités, les propriétaires fonciers, les municipalités, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organismes communautaires et les citoyens de milieux différents travailleront de concert avec l'ONE pour orienter les travaux de recherche, informer les Canadiens et les décideurs, collaborer pour prendre des décisions judicieuses, promouvoir des solutions saines, aborder les risques émergents et protéger les moyens de subsistance et le bien-être de tous les Canadiens.

Nous avons utilisé le terme « cycle de vie » tout au long de notre rapport pour désigner la gamme complète des activités en lien avec les infrastructures, depuis la conception initiale d'un projet, en passant par son évaluation, sa construction, sa mise en œuvre, jusqu'à son démantèlement. Naturellement, les Canadiens sont plus intéressés au processus décisionnel mis en place pour les projets importants, mais les projets approuvés demeurent sous la surveillance de l'organisme de réglementation pendant toute leur exploitation, qui dure des dizaines d'années, et nous ne voulons pas perdre de vue ce fait.

Les questions que nous avons posées pour nous assurer que nos recommandations sont en accord avec ce principe

- Toutes les personnes intéressées peuvent-elles avoir une influence sur le processus de prise de décision?
- Les participants se sentiront-ils écoutés et respectés, et est-ce que le processus décisionnel est inclusif?
- L'organisme de réglementation tiendra-t-il le public informé et veillera-t-il à ce qu'il reçoive les meilleurs conseils et soit au fait des meilleures idées?

Principe 5 : Les résultats visés : Une réglementation ciblée et efficace

Notre cinquième et dernier principe constitue en fait une affirmation selon laquelle les résultats du système de réglementation des infrastructures énergétiques sont d'une importance vitale. Les pipelines et les lignes de transport sont des moteurs essentiels de la prospérité économique et du bien collectif, mais sans la présence d'un système de réglementation approprié, ils peuvent représenter une menace pour les modes de vie des Autochtones, pour les collectivités et pour notre environnement. Nous croyons que de nombreuses personnes et groupes avec lesquels nous avons interagi au cours de nos échanges partagent le même objectif; celui qui consiste à maximiser les avantages des infrastructures réglementées, minimiser leur impact et éviter le nombre d'incidents ou de rejets dans l'environnement. Par ailleurs, nous pensons qu'un organisme de réglementation, prévisible, juste et efficace est indispensable à la réalisation de cet objectif.

Ce rapport se concentre nécessairement sur les structures de gouvernance, le processus d'examen, le processus décisionnel, et les mécanismes auxquels l'ONE a aujourd'hui recours pour accomplir son mandat. Nous nous sommes cependant efforcés de garder continuellement à l'esprit que ce système a été conçu pour générer des résultats importants et nous avons fait attention pour ne pas recommander des réformes qui annulent ses objectifs fondamentaux. Nous sommes d'avis qu'un futur système de réglementation des infrastructures de transport d'énergie qui favorise la participation et la consultation des Autochtones sur la base d'une relation de nation à nation, qui harmonise les opérations avec les politiques publiques nationales, qui est transparent et qui inspire confiance et qui est ouvert à une véritable participation du public, est un système qui sera encore plus efficace que celui actuellement en vigueur et qui garantira une prospérité économique partagée, tout en protégeant nos collectivités et l'environnement.

Les questions que nous avons posées pour nous assurer que nos recommandations sont en accord avec ce principe

- Le système de réglementation que nous envisageons garantira-t-il une infrastructure de transport d'énergie sûre, sécurisée et respectueuse de l'environnement?
- L'organisme de réglementation et l'ensemble du gouvernement pourront-ils fonctionner efficacement en respectant tous nos principes?
- Les outils, les pratiques, les systèmes en place sont-ils appropriés pour assurer la conformité et prendre des mesures efficaces pour résoudre les problèmes?

Notre vision

En nous basant sur l'ensemble des témoignages et des conseils que nous avons reçus ainsi que sur nos délibérations exhaustives, nous avons défini une vision générale de l'avenir de la réglementation des infrastructures de transport de l'énergie au Canada. De plus, nous avons mis au point des recommandations particulières reliées à six thèmes importants (voir ci-dessous). Dans la présente section, nous souhaiterions décrire notre vision panoramique, laquelle sera réalisée par la mise en œuvre des recommandations particulières présentées.

Justification

Les institutions de toutes sortes sont constamment en conflit et en évolution avec leur environnement; elles doivent continuellement s'adapter à un ensemble de nouveaux facteurs au fur et à mesure que la société évolue. Les avancées technologiques, les nouvelles préoccupations environnementales, les changements de pouvoir politique, la transformation de la participation publique et une variété d'autres changements sont autant de facteurs qui exercent une certaine pression sur toutes les institutions publiques. L'Office national de l'énergie (ONE) ne fait pas exception et il vient un temps où, comme toute institution, l'ensemble de ses pratiques et de ses structures doivent être examinées, lorsque le rythme et la profondeur des changements dépassent ses capacités d'adaptation progressive.

Nous avons constaté, au sein de l'ONE, de nombreux problèmes simples qui seront relativement faciles à corriger, par exemple, en modifiant une règle ou un processus. Ce type de mise à jour est important et précieux, et nous avons plusieurs recommandations en ce sens, qui visent à moderniser les pratiques de l'ONE. Nous avons également noté que de nombreux changements ayant été apportés au fil du temps, par l'adoption de nouvelles normes et de nouveaux règlements (notamment, la récente *Loi sur la sûreté des pipelines*), visant à améliorer la sécurité et la surveillance. Nous avons appris que l'approche relative à la surveillance des opérations de l'ONE est respectée à l'échelle internationale; par ailleurs, des analyses comparatives du régime de réglementation canadien en ont fait l'un des plus rigoureux. Nous reconnaissons donc que l'ONE a su s'adapter sur de nombreux plans.

Sans vouloir réduire l'importance de ces améliorations, nous nous sommes tout de même efforcés de ne pas nous attarder aux détails, mais d'envisager la situation dans son ensemble. Au fil de nos nombreuses discussions avec les peuples autochtones, les intervenants de l'industrie et des organisations non gouvernementales (ONG) ainsi qu'avec les experts du gouvernement et les Canadiens intéressés par le sujet, nous avons constaté qu'en plus de la nécessité d'apporter certaines améliorations sur le plan de l'administration et des procédures, il existe des lacunes plus importantes, qui nuisent à l'ensemble du fonctionnement de l'ONE et qui créent des tensions qui ne pourront être apaisées par des réformes modestes. C'est pour cette raison que nos délibérations nous ont poussés à formuler des recommandations qui auront un réel effet sur la prise de décision et la coordination en matière d'énergie au Canada.

Nous sommes conscients que la vision présentée ici constitue une approche globale et que de simples réformes des procédures ne suffiront pas à sa pleine mise en œuvre. Pour apporter certaines des modifications que nous proposons, il conviendra de repenser à la fois l'ensemble du système et chacune de ses composantes. Nous avons sciemment conçu nos recommandations sur la base de cette approche globale. Nous espérons que le gouvernement adoptera cette vision

globale lorsqu'il prendra les mesures afin de remédier aux lacunes soulignées dans notre rapport et qu'il ne se contentera pas d'adopter des réformes fragmentées. À de nombreux égards, les diverses composantes de notre vision se renforcent mutuellement et nous croyons que nos changements sont beaucoup plus puissants lorsqu'ils sont pris dans leur ensemble. Nous sommes aussi conscients que ce type d'approche globale peut être plus difficile à adopter qu'une suite de changements administratifs; nous croyons cependant que les bienfaits de notre approche en valent la peine. Par ailleurs, nous sommes convaincus que nos recommandations sont réalistes et réalisables.

L'ONE n'est-il « seulement » qu'un organisme de réglementation?

On a souvent dit que le Saint-Empire romain n'était ni saint, ni romain, ni même un empire. Nous pourrions appliquer la même logique à l'Office national de l'énergie. En effet, sa portée n'est pas réellement nationale (puisqu'elle est limitée à une petite portion des infrastructures et du marché de l'énergie), il ne se penche que sur le transport de l'énergie (il n'a aucun rôle à jouer sur le plan de la production de l'énergie et il n'a pas le mandat de promouvoir les sources d'énergie de remplacement) et il ne fonctionne pas comme un conseil d'administration traditionnel (son organisation se rapprochant plutôt d'un regroupement de commissaires ou de juges, alors que le mot « Board » en anglais suggère le contraire). Nous notons donc déjà une discordance entre la raison d'être de l'ONE et ce que de nombreux intervenants s'attendent raisonnablement à ce qu'il accomplisse.

Que fait donc l'ONE? En résumé, les responsabilités de l'ONE sont décrites dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et comprennent la réglementation de la construction et de l'exploitation des pipelines de pétrole et de gaz naturel interprovinciaux et internationaux, des lignes électriques internationales et de certaines lignes électriques interprovinciales désignées. L'ONE réglemente également les droits et tarifs de transport associés aux pipelines qui relèvent de sa compétence. De plus, l'ONE réglemente l'exportation du gaz naturel, du pétrole, des liquides de gaz naturel et d'électricité ainsi que l'importation de gaz naturel.

L'ONE publie aussi de l'information sur les tendances, les événements et les problèmes associés aux marchés de l'énergie du Canada. En outre, l'ONE réglemente les activités associées à l'exploration et au développement de ressources pétrolières et gazières dans certaines régions où les ententes conjointes fédérales-provinciales ne s'appliquent pas.

Sur le plan des projets d'infrastructures, l'ONE examine les questions associées aux intérêts sociaux, environnementaux et économiques dès les premières étapes du projet et, le cas échéant, en permet la construction d'une manière qui assure la sécurité, la salubrité de l'environnement et la santé humaine tout en tenant compte des droits ancestraux, des traités et de titre des peuples autochtones. Tout au long de la vie d'un projet, l'ONE en supervise l'exploitation afin de s'assurer qu'elle répond aux conditions de l'autorisation et aux exigences réglementaires tout en respectant des normes de sécurité élevées, et ce, jusqu'à la mise hors service de l'infrastructure, voire au-delà de celle-ci dans les cas où les installations demeurent en place.

Dès sa formation, l'ONE se concentrait sur le transport transfrontalier d'énergie ainsi que l'importation et l'exportation de ressources et s'assurait que l'ensemble de la population canadienne ait accès à un approvisionnement et à l'énergie. L'ONE est en général encore en mesure d'exercer ce mandat (non sans des réformes majeures qui seront décrites plus loin). De plus, lors de sa formation, l'ONE se penchait (et se penche toujours) sur le financement des infrastructures, c'est-à-dire sur les sources de financement et les conditions qui y sont associées, en visant des résultats à la fois équitables et raisonnables. Depuis le milieu des années 80, la réalisation des évaluations environnementales de chaque projet fait aussi partie des responsabilités de l'ONE. L'examen des détails relatifs à la sécurité des projets devient de plus en plus complexe, au fur et à mesure qu'évolue leur conception technique.

De nos jours, les intervenants demandent à l'ONE de se pencher sur les problèmes encore plus complexes : devrions-nous avoir des pipelines? Ou de manière plus générale encore, devrions-nous même avoir des projets pour des installations énergétiques auxquels les pipelines et les lignes électriques sont reliés? Il s'agit de questions de politiques publiques importantes, auxquelles un organisme de réglementation ou responsable de la délivrance d'autorisations ne peut répondre. Même une version modernisée de l'ONE ne pourrait d'ailleurs s'attaquer à ces enjeux s'ils ne sont pas pris en charge de manière acceptable.

Par conséquent, l'ONE donne l'impression d'être insensible, antidémocratique et essentiellement incapable de répondre aux besoins du public. Nous comprenons bien pourquoi l'ONE semble être incapable de remplir son mandat; toutefois, nous avons constaté que la question ne se limite pas à la performance de l'ONE.

Au cours des consultations publiques que nous avons menées dans toutes les régions du Canada, nous avons entendu à maintes reprises que l'ONE semble exister dans un vide politique national. D'une part, nous observons les cibles de réductions d'émission de gaz à effet de serre (GES) et les politiques publiques à haut niveau du gouvernement. À la suite de l'Accord de Paris sur les changements climatiques intervenu en 2015, les deux paliers de gouvernements dans toutes les régions du Canada se sont entendus pour que des réductions importantes sur le plan des émissions découlant de la pollution énergétique soient réalisées et, par conséquent, une restructuration considérable de notre production d'énergie, de notre utilisation et de nos infrastructures énergétiques connexes, mette l'accent sur un changement radical de notre production et de notre utilisation des combustibles fossiles. La plupart des mesures requises pour atteindre ces objectifs relèvent de la responsabilité des gouvernements des provinces et des territoires, qui définissent eux-mêmes les stratégies qui s'appliquent à leur situation unique et qui découlent de vastes consensus avec le Premier ministre et les ministres. D'autre part, le même gouvernement fédéral (en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux) étudie la réalisation de vastes projets de pipeline, ce qui laisse prévoir une augmentation de notre production globale et de notre utilisation générale et nationale de combustibles fossiles – en contradiction apparente avec les objectifs canadiens de réduction de la pollution et de la dépendance aux combustibles fossiles.

Il convient de plus de tenir compte des priorités du Canada sur le plan de l'innovation et de son aspiration à tirer avantage des technologies vertes. Ce type d'innovation ne mènera pas uniquement à la création d'« emplois verts », mais peut également permettre de réconcilier les objectifs énergétiques et les objectifs environnementaux. De nombreux intervenants souhaitent donc voir le Canada produire une énergie beaucoup plus propre, ce qui en ferait l'un des choix les plus verts sur le marché international. Même si le Canada réduisait de moitié son utilisation

des combustibles fossiles, nous aurions tout de même d'importantes possibilités commerciales sur le plan des produits énergétiques et technologiques et de l'exportation du savoir-faire, qui constituent autant de points essentiels à la Stratégie énergétique canadienne pour une économie prospère et un monde durable.

Ainsi, lorsque l'ONE se penche sur la possibilité de délivrer une autorisation pour un projet de pipeline, les participants s'attendent à ce que l'organisme harmonise non seulement le projet de pipeline, mais l'ensemble du projet d'extraction des ressources, leur transport par pipeline, et le cadre général des politiques publiques (qui peut contenir lui-même certaines contradictions). Il ne fait cependant pas partie des responsabilités d'un organisme de réglementation, et il est impossible que l'ONE remplisse son rôle s'il doit également servir de forum pour les débats sur les politiques publiques nationales. D'une part, si l'ONE rejette un projet parce qu'il juge que l'activité sous-jacente (l'extraction de l'énergie) ne concorde pas avec les objectifs de réduction des émissions, il outrepasse le cadre de son mandat en définissant la politique publique gouvernementale et en rendant un jugement qui empiète sur les compétences provinciales en matière de ressources naturelles et d'énergie. D'autre part, si l'ONE se contente d'agir comme un « simple » organisme de réglementation et qu'il ignore les préoccupations générales de la population, il perd de sa légitimité et est accusé de ne pas être à l'écoute, de renvoyer la balle et de saper les politiques publiques gouvernementales relatives aux changements climatiques. L'ONE se trouve ainsi dans une position intenable et injuste, qui ne peut être résolue par une simple mise au point de son mandat. Une solution de plus haut niveau est requise.

Nous savons qu'un avenir énergétique sûr, sécuritaire et respectueux d'un environnement sain ne dépend pas seulement des gouvernements. Les intervenants de l'industrie, des peuples autochtones, du milieu universitaire, de la société civile et du public doivent faire preuve de leadership et de collaboration afin de créer l'avenir que nous aimerions laisser en héritage collectif.

Notre vision : Une approche coordonnée des politiques environnementales et énergétiques à travers la surveillance opérationnelle

Par conséquent, nous envisageons un avenir conforme aux principes énoncés plus haut et qui exigent :

- Une orientation politique pangouvernementale par l'adoption d'une Stratégie énergétique canadienne
- Une nouvelle Agence canadienne de l'information sur l'énergie;
- L'examen, du point de vue stratégique, de tout projet d'envergure afin de permettre la prise de décision par le gouverneur en conseil (le Cabinet)
- L'examen détaillé des décisions relatives à la délivrance des autorisations par une Commission d'examen conjoint, formée par des membres nommés de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie (l'actuel Office national de l'énergie) et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ainsi que d'un intervenant indépendant
- La modernisation de la structure, du rôle et du mandat de la Commission, qui stimulera une conformité exemplaire de même qu'une amélioration continue de l'ensemble du système de réglementation

La section suivante décrit les caractéristiques principales de notre vision et explique comment ses différentes parties interagissent les unes avec les autres. Nos recommandations détaillent les réformes précises qui permettront à notre vision de se concrétiser. De manière générale, notre vision est présentée à la figure 1 qui suit, laquelle est tirée du tableau complet à la page 36-37.

Figure 1

POLITIQUES ET LEADERSHIP

Les organismes de réglementation modernes assurent la sûreté, la sécurité, la protection de l'environnement et une grande participation du public, mais ils doivent le faire dans le contexte politique plus général sur lequel s'appuient les activités de réglementation. Notre vision de l'avenir du système de réglementation canadien relatif aux infrastructures énergétiques commence au sommet, avec les politiques et les stratégies définies par le gouvernement canadien, en collaboration avec les peuples autochtones, les provinces et les territoires.

L'expression « politiques publiques » est associé à un concept très vaste, englobant à la fois des approches très générales aux enjeux et des orientations extrêmement précises. Ici, les politiques publiques font référence à une Stratégie énergétique canadienne pleinement déployée (que les gouvernements, sous la direction du ministre des Ressources naturelles, continuent de raffiner) qui concilie les objectifs économiques, sociaux et environnementaux (en particulier sur le plan des changements climatiques) de manière à permettre la prise de décision éclairées et à encadrer les débats qui pourraient porter, par exemple, sur l'harmonisation d'un projet d'infrastructures énergétiques avec les progrès économiques, sociaux et environnementaux visés par le Canada.

Il importe de noter que le gouvernement fédéral n'agit pas seul dans ce domaine. Les provinces et les territoires sont des partenaires indispensables à la réalisation de notre avenir énergétique commun. Le gouvernement fédéral assume un rôle de premier plan à titre de leader et peut aider à coordonner les différentes politiques à l'échelle nationale. Toutefois, il faut garder à l'esprit que le Canada possède plus de 840 000 kilomètres (km) de pipeline pour le transport, l'approvisionnement et la distribution, et sur ce total, seulement 73 000 km sont régis par le fédéral. Par conséquent, l'ONE dispose d'une excellente occasion de mener le jeu, quoique les provinces demeurent responsables de la sécurité et du rendement environnemental de la plus grande partie de l'infrastructure énergétique.

Nous envisageons en outre que les politiques publiques à ce niveau soient entièrement élaborées à la suite d'une Consultation avec les peuples autochtones; il s'agit là de l'expression de véritables relations de nation à nation. Nous avons appris que le Premier ministre a convoqué un groupe de travail composé de ministres qui étudieront les lois et les politiques relatives aux peuples autochtones. Ce groupe sera dirigé par le ministre de la Justice et collaborera avec les organisations autochtones afin de définir la forme que prendront ces relations de nation à nation. Nous sommes impatients de connaître les conclusions de ce groupe de travail. Nous croyons que notre vision correspond entièrement à l'objectif général d'établir des relations de nation à nation et de permettre la prise de décision. Les mesures particulières qui en permettront la mise en œuvre seront définies prochainement.

INFORMATION

Nous envisageons que le gouvernement puisse jouer un rôle élargi dans la collecte, l'analyse et la diffusion d'information concernant la production, le transport, et l'utilisation de l'énergie, ainsi que dans les tendances futures et les émissions de gaz à effet de serre qui y sont associées, afin d'éclairer et d'informer les rédacteurs de politiques publiques, les intervenants de l'industrie, les peuples autochtones, le milieu universitaire, la société civile et la population canadienne. De nos jours, l'ONE a le mandat de produire de l'information portant sur l'énergie; cependant, selon notre modèle, ce rôle deviendrait plus vaste (compte tenu de la gamme élargie des sources de données) et serait exercé par un organisme n'ayant aucune responsabilité relative à l'élaboration de politiques publiques ou à la surveillance réglementaire. En langage clair, une nouvelle Agence canadienne de l'information sur l'énergie serait responsable de la production régulière de rapports portant sur la demande énergétique prévue, les sources d'énergie (y compris les sources d'énergie renouvelable), les progrès en matière de mise en œuvre des technologies novatrices de production d'énergie propre, les changements climatiques, les analyses comparatives internationales et le rendement par rapport aux objectifs politiques canadiens. Ces rapports seraient rendus publics.

Pour quelles raisons, le Canada a-t-il besoin d'une source indépendante d'information sur l'énergie? Nous croyons qu'il est nécessaire de créer une source indépendante d'information sur l'énergie (telle que l'Agence canadienne de l'information sur l'énergie) ayant le mandat et la capacité de fournir des renseignements véridiques en matière d'énergie, de façon à éclairer l'élaboration de politiques et de stratégies en lien avec l'énergie. Cette agence ne participerait pas à la définition de politiques énergétiques ou à la réglementation des infrastructures. Cette indépendance contribuera à faire en sorte que l'information fournie par cet organisme soit considérée comme neutre et crédible.

DIALOGUE AVEC LE PUBLIC AVANT QUE LE PROJET SOIT DÉPOSÉ

Nous envisageons un système dans lequel l'organisme de réglementation travaille en collaboration avec les promoteurs, avant que le projet soit déposé, et engage le dialogue avec les parties prenantes à l'étape de l'élaboration du cadre conceptuel de ce dernier. Nous croyons que l'organisme de réglementation peut jouer un rôle plus important qu'il ne le fait aujourd'hui en définissant un cadre qui conviendrait à tous, qui orienterait les premières conversations portant sur les éventuelles propositions de projet et qui permettrait une planification de meilleure qualité. Ce processus est déjà en place, mais il peut être amélioré.

Le but de la participation en amont d'un projet n'est pas d'obtenir l'approbation des collectivités ou des groupes d'intérêts, mais de développer le meilleur design possible du projet ainsi que les meilleures stratégies de participation du public. Encore plus important, elle permettra d'établir des relations de bonne foi plus solides entre l'organisme de réglementation, la Couronne, l'industrie, les peuples autochtones et les parties intéressées. Ces relations seront nécessaires pour que la conception des projets et leur examen soient moins conflictuels et plus collaboratifs, orientés vers l'atteinte de résultats économiques, environnementaux et sociaux positifs. Essentiellement, le type de participation en amont que nous envisageons ne repose pas sur l'ajout de normes et de processus (qui peuvent néanmoins s'avérer utiles), mais plutôt sur la création et le soutien d'une culture de prise de décision partagées qui recherche le plus haut degré de consentement possible de la part des peuples autochtones et de l'ensemble des autres parties prenantes. Nous sommes conscients que certaines parties pourraient être en désaccord sur certains points, mais nous sommes convaincus que les terrains d'entente potentiels sont beaucoup plus vastes que les petites zones de discorde.

EXAMEN DU PROJET

Nous envisageons une façon entièrement renouvelée d'examiner les projets d'infrastructure de transport proposés, selon laquelle le *si* (le projet cadre-t-il avec politiques publiques et à l'intérêt national?) et le *comment* (la proposition réduit-elle les risques au minimum tout en maximisant les avantages?) du projet sont examinés ouvertement, équitablement et séparément. Notre vision vise à créer des forums adéquats pour les deux types de décision tout en admettant le simple fait que les responsables de politiques publiques ne sont pas équipés pour prendre des décisions opérationnelles efficaces concernant la sécurité et la gestion du risque et, d'autre part, que les organismes de réglementation ne sont pas équipés pour déterminer si un grand projet cadre avec l'intérêt national. La vision définit différentes phases de prise de décision (réalisées et approuvées séparément) afin de déterminer si un grand projet est conforme à l'intérêt national (le projet devrait-il ou non se faire? et, si oui, d'en étudier les détails (le projet peut-il être réalisé de manière sûre et sécuritaire et en permettant une protection adéquate de l'environnement?).

Nous sommes conscients que ce ne sont pas toutes les activités réglementées qui constituent un grand projet important qui doivent être examinées et approuvées par le Cabinet; notre vision exige donc la définition de critères plus précis afin de distinguer les projets qui doivent être évalués afin de déterminer s'ils sont conformes à l'intérêt national et ceux qui n'ont pas à être soumis à cet examen. Nous souhaitons néanmoins préciser que, selon notre vision, *toute* activité réglementée, sans exception, sera évaluée en fonction de son envergure et de ses répercussions. De plus, nous avons conçu nos recommandations de manière à respecter le principe « un projet, un examen ».

De manière générale, la durée de l'examen des projets importants passera, avec notre modèle, du délai actuel de 15 mois à un délai de 3 ans (un an pour la détermination par le gouverneur en conseil de l'harmonisation avec l'intérêt national et deux ans pour les audiences devant des Commissions d'examen conjoint), auxquels il faut ajouter le processus de prise de décision du gouverneur en conseil.

EXAMEN DU PROJET : LA DÉTERMINATION DE SA CONFORMITÉ AVEC L'INTÉRÊT NATIONAL

Avant même de mettre au point les détails techniques d'un projet (un processus extrêmement coûteux, de l'ordre de centaines de millions de dollars, et chronophage de surcroît), ou même d'en évaluer la possibilité, tout grand projet relevant de la compétence de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie devrait d'abord être soumis à un examen visant à déterminer si le projet est conforme à l'intérêt public. Cette détermination est fondée sur un certain nombre de critères stratégiques. Ces critères (détaillés plus loin) comprendraient : la Consultation avec les peuples autochtones et l'accommodement de leurs droits, la cohérence avec les politiques nationales en matière d'économie, d'énergie et d'environnement, la conformité avec les stratégies provinciales en matière de réduction d'émissions, les avantages économiques et l'évaluation stratégique des impacts, ce qui inclurait une évaluation régionale des impacts et une évaluation des impacts du projet sur la planification du territoire. Nous envisageons un processus ouvert, inclusif et transparent au cours duquel toutes les parties seraient entendues à leur juste titre. En outre, nous croyons que cette phase qui consiste à déterminer si un projet respecte l'intérêt national constitue une question intrinsèquement politique à laquelle doit répondre le gouverneur en conseil. En langage clair, avant de donner son feu vert pour qu'un grand projet passe à la prochaine étape, le Cabinet doit préalablement vérifier si le projet en question cadre avec l'intérêt national (ensuite, un examen détaillé du projet est effectué, traitant d'une vaste gamme de sujets). Si tel est le cas, le projet sera ensuite soumis au processus d'examen (après un examen détaillé). Sinon, le projet sera rejeté.

Selon notre vision, la première étape de l'examen d'un grand projet se déroulerait comme suit : un seul bureau dirigerait l'examen stratégique exhaustif et pangouvernemental des projets d'infrastructure énergétique proposés. À l'heure actuelle, le gouvernement gère un Bureau de gestion des grands projets, qui est situé dans les locaux du ministère des Ressources naturelles et qui constitue un modèle du type d'organisme que nous imaginons, ayant la capacité de convoquer tous les ministères fédéraux et d'assurer une approche fédérale globale pour l'examen des projets. Cette étape de la prise de décision comprendrait une Consultation formelle auprès des peuples autochtones (mise au point et appuyée par le nouveau Bureau des grands projets pour les Autochtones) ainsi qu'une analyse stratégique des intérêts nationaux importants.

Exemples de facteurs à prendre en considération pour la détermination de cohérence avec l'intérêt national

- Avantages économiques nets pour le Canada et leur répartition raisonnable
- Répercussions et accommodement des droits ancestraux, traités et titre des peuples autochtones
- Cohérence avec les règles existantes concernant le commerce interprovincial
- Test climatique pour les activités en amont et en aval (y compris sur toute cible ou de réduction d'émissions ou tout plafond d'émissions)
- Effets cumulatifs
- Existe-il des effets environnementaux considérables ou uniques dépassant la portée des mesures d'atténuation existantes?
- Existe-il des difficultés techniques dont l'importance ou l'incertitude justifie le rejet du projet?
- Est-ce que le tracé proposé est fondamentalement acceptable?
- Harmonisation avec l'intérêt national
- Autres écueils

En résumé, ce processus aboutirait à l'émission d'une recommandation publique du ministre des Ressources naturelle pour le gouverneur en conseil indiquant si le projet correspond avec les objectifs politiques nationaux ou non. Cette recommandation serait rendue publique. Il appartiendrait donc au gouverneur en conseil de déterminer si le projet peut passer ou non à l'étape de l'examen du processus décisionnel. Si le gouverneur en conseil détermine que le projet correspond à l'intérêt national, il pourra stipuler des conditions et identifier des domaines d'intérêt à prendre en compte lors de l'établissement de la portée de l'examen réglementaire à effectuer.

Nous envisageons que le processus s'échelonnera typiquement sur une durée d'un an, depuis la date de présentation du projet jusqu'à l'émission de la recommandation au gouverneur en conseil. Nous visons un délai de trois mois pour la prise de décision par le gouverneur en conseil. La figure 2 qui suit fournit une description panoramique du processus :

Figure 2

Cette étape d'examen d'un projet important n'est pas destinée à constituer un examen approfondi des détails tels que l'ingénierie du projet ou l'évaluation environnementale, car ces facteurs seront étudiés à l'étape subséquente de l'examen par la Commission d'examen conjoint.

EXAMEN DU PROJET : DÉLIVRANCE D'AUTORISATIONS FONDÉE SUR L'ÉVALUATION DES FACTEURS TECHNIQUES ET DE L'ATTÉNUATION DES RISQUES

Pour les grands projets qui auront traversé l'étape de la détermination de l'harmonisation avec l'intérêt national et pour tout autre projet qui ne nécessite pas une décision du gouverneur en conseil, mais qui mérite tout de même l'examen par la Commission d'examen conjoint, nous envisageons un processus d'approbation réglementaire plus détaillé et dirigé par la nouvelle Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE) et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE). Cette étape consisterait en une évaluation beaucoup plus détaillée des risques potentiels que représente un projet pour les peuples autochtones (fondée sur une Consultation rigoureuse), pour l'environnement ainsi que pour la santé et la sécurité des êtres humains. Il est important de noter que l'étape du processus décisionnel ne réexaminerait pas l'harmonisation du projet avec l'intérêt national. Cette étape viserait plutôt à s'assurer que le projet détaillé réduit adéquatement les risques pour l'environnement ainsi que pour la santé et la sécurité des êtres humains et qu'il respecte les droits ancestraux, issus de traités et titre des peuples autochtones. Grâce à cette distinction, nous cherchons à habiliter la CCTE à agir à titre d'organisme de réglementation; elle pourrait ainsi concentrer ses efforts à s'assurer que tous les projets répondent aux normes les plus élevées en matière de planification et d'exécution, sans que le processus réglementaire ne soit dilué avec des enjeux politiques auxquels la CCTE ne peut s'attaquer adéquatement.

Nous envisageons que ce processus soit réalisé par un groupe de cinq commissaires aux audiences (dont au moins deux Autochtones), soit deux commissaires nommées par la CCTE, deux commissaires nommés par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) et un cinquième membre indépendant. Avec l'aide du personnel fourni par les deux agences (et d'autres services gouvernementaux, au besoin), cette Commission d'examen conjoint étudierait l'ensemble d'un projet donné et serait responsable de l'évaluation environnementale (sous la direction de l'ACEE) et des décisions relatives à la délivrance des autorisations et à l'imposition des conditions (sous la direction de la CCTE).

Le travail de cette Commission d'examen conjoint serait guidé par sa participation publique inclusive : les intervenants de l'industrie, les organisations environnementales, les peuples autochtones, le milieu universitaire, les propriétaires fonciers, les municipalités, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations communautaires et les citoyens. Cette collaboration assurera un examen exhaustif et rigoureux comportant une grande variété de renseignements et de points de vue.

Exemples de facteurs que la Commission d'examen conjoint devrait prendre en compte

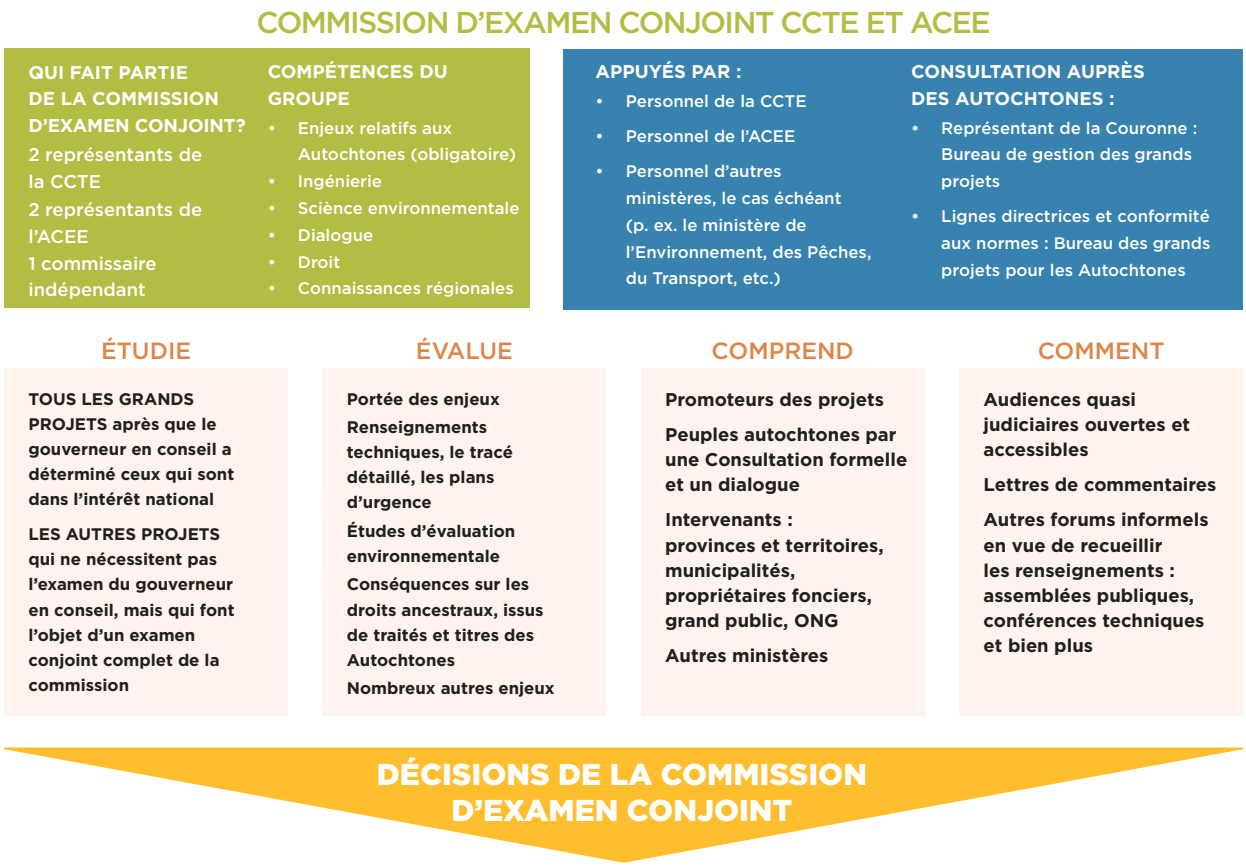
- Portée du projet et des enjeux à prendre en compte
- Risques environnementaux détaillés et mesures d'atténuation proposées
- Détails et particuliers liés à l'ingénierie du projet et préoccupations
- Effet de l'infrastructure en soi (p. ex. : acquisition de terrain, émissions de GES, socio-économique)
- Trajet détaillé proposé
- Droits ancestraux, issus de traités et titre des peuples autochtones à prendre à compte
- Plans de préparation aux situations d'urgence
- Activités de surveillance et de vérification de la conformité

En résumé, la Commission d'examen conjoint tiendrait compte de tous les facteurs nécessaires afin de faire en sorte que l'activité réglementée proposée soit réalisée de manière sûre et sécuritaire. De plus, tous les facteurs mentionnés plus tôt seraient associés à un dialogue substantiel avec les peuples autochtones et tiendraient compte de leurs droits ancestraux, issus de traités et titre.

La Commission d'examen conjoint aurait l'autorité d'accorder ou de refuser les autorisations à la suite de l'examen d'un projet et rendrait sa décision, en expliquant son raisonnement de manière à ce que l'ensemble des parties puisse comprendre clairement comment la décision a été prise et comment les données probantes ont été examinées. Cette décision serait rendue publique. Nous croyons que ce processus en général s'étendra sur deux ans, depuis la date de présentation jusqu'à la prise de décision.

La figure 3 présente un résumé vu de haut de notre vision concernant les Commissions d'examen conjoint.

Figure 3



ACTIVITÉS : *Î-kanatak Askiy*, un terme cri qui signifie « préserver la pureté de la terre »

Notre Comité d'experts a pu entendre les témoignages d'Autochtones (Premières Nations, Inuits et Métis) de toutes les régions du pays et nous avons été touchés. Ces témoignages ont encouragé, au nom des générations futures, autant notre Comité que les représentants du gouvernement, à agir à titre de chefs de file dans la protection de l'environnement. Pour honorer ce message, nous avons choisi un terme cri, *Î-kanatak Askiy* (que nous traduisons respectueusement par « préserver la pureté de la terre » en français) afin de décrire les activités générales de la CCTE qui sortent du cadre de l'examen et de l'approbation de projets et, qui assurent, de manière continue, la protection de la terre, de l'air, de l'eau et des personnes.

Pourquoi choisir un terme en langue autochtone? Nous avons décidé d'utiliser ce terme afin de reconnaître la vision du monde plus vaste des peuples autochtones, laquelle a guidé une bonne partie de nos réflexions. Bien entendu, il n'y a pas « une » culture autochtone au Canada, mais les intervenants de nombreux peuples autochtones ont souvent souligné l'importance d'envisager les enjeux actuels (surtout les enjeux environnementaux) d'un point de vue différent. Cette vision du monde tient compte de la santé de l'ensemble, et non de chaque partie prise séparément. Ce point de vue considère le genre humain comme faisant partie de la nature, plutôt que son maître. C'est un point de vue selon lequel nous avons l'obligation de prendre soin de nos ressources, en pensant aux générations futures. Nous sommes heureux de constater que cette vision du monde autochtone pénètre le discours dominant et, la pensée occidentale au sujet des systèmes environnementaux s'harmonise très bien avec ce point de vue autochtone.

Il est compréhensible que le discours du public et nos propres délibérations soient orientés sur les questions pressantes concernant l'examen et l'approbation des projets importants; cela dit, *Î-kanatak askiy* est surtout mis en pratique dans le contexte de la sécurité et de l'intégrité de plus de 73 000 kilomètres (km) de pipelines d'hydrocarbures réglementés par le fédérale (et des quelques 1 500 km de lignes d'électricité). Par ailleurs, nous pouvons anticiper que la réduction de notre dépendance générale aux combustibles fossiles entraînera une décroissance du nombre de nouveaux grands projets de pipelines (voire presque leur élimination). La CCTE continuera toutefois de jouer un rôle essentiel afin d'assurer le respect du concept *Î-kanatak askiy* sur le réseau d'infrastructures existant. L'objectif global visé par la CCTE et l'industrie est ambitieux : aucun incident et aucune émission. Tant que nous devrons transporter de l'énergie à travers nos provinces et territoires afin de répondre aux besoins des Canadiens, et de transiger avec ceux ayant besoin de l'énergie canadienne, nous nous efforcerons d'atteindre cet objectif au cœur des activités de la CCTE, qui comprend généralement les activités suivantes :

- Évaluer les risques
- Promulguer les normes
- Mener les inspections (avec la participation des peuples autochtones et du public), surveiller et vérifier les systèmes de gestion de l'industrie
- Intervenir pour traiter des enjeux, appliquer les dispositions de la loi et faire respecter les conditions des autorisations
- Communiquer les résultats
- Obtenir la participation de toutes les parties prenantes pour l'évaluation des risques et l'évaluation du rendement des systèmes d'atténuation des risques
- Stimuler les améliorations de manière continue dans l'ensemble du système de réglementation

La figure 4 ci-dessous présente un aperçu de notre vision de cet aspect des activités et des processus d'amélioration continue de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie.

Figure 4

COMITÉS MULTILATÉRAUX RÉGIONAUX

ORGANISÉS PAR : La CCTE, l'Industrie, les gouvernements régionaux, les peuples autochtones, le milieu universitaire, les propriétaires fonciers et les groupes communautaires, les organisations environnementales

MANDAT : Informer tous les intervenants des projets et des activités de la CCTE, déterminer les préoccupations, recommander et revoir les études sur des questions précises, donner des conseils à la CCTE concernant les risques et les priorités

PORTÉE : Toute question dans le cadre de la CCTE, à l'exclusion des examens de projet en cours; notamment les plans d'urgence, les effets socioéconomiques sur les collectivités, les normes de sécurité et plus encore

Normes et pratiques exemplaires

Nous envisageons que la CCTE définisse les normes absolues pour l'exploitation sûre et sécuritaire des infrastructures de transport de l'énergie, en assure le respect et collabore avec les intervenants de l'industrie afin de définir et de promouvoir les pratiques exemplaires qui aideront l'industrie à continuellement améliorer la performance. Nous avons pris note des préoccupations soulevées au sujet d'une industrie « autoréglementée » et nous souhaitons mettre le point suivant au clair : l'organisme de réglementation indépendant (et non l'industrie) est responsable de l'évaluation des risques et de la définition des normes de conformité applicables aux infrastructures de transport, en plus de la surveillance et de l'application de ces normes. Parallèlement, les exploitants de pipeline sont responsables du fonctionnement de leurs systèmes à chaque instant. Les normes réglementaires agissent de concert avec les pratiques commerciales et les procédures de sécurité internes afin de protéger les personnes et l'environnement. Les organismes de réglementation s'assurent que les entreprises travaillent de manière proactive à déceler les risques et à les communiquer aux autres intervenants de l'industrie, de manière à ce que ces risques soient atténués le plus possible et de toute part.

Proactivité : surveillance et préparation aux situations d'urgence

Nous envisageons que le réseau de surveillance de l'avenir comportera quatre composantes principales :

- les inspections par la CCTE,
- la surveillance de l'industrie accompagnée de la production obligatoire de rapports,
- les programmes formels visant à permettre et à hausser la participation des communautés autochtones dans les activités de surveillance, et
- les moyens pour les propriétaires fonciers et les autres parties de signaler les risques potentiels et les incidents qu'ils auront observés.

De plus, nous envisageons une transparence et une accessibilité accrues aux résultats des activités de surveillance et de conformité, notamment grâce à des modifications aux lois habilitantes de la CCTE, de manière à ce qu'elle joue un rôle important dans la vérification et l'application de la conformité. Il devrait être possible de rechercher ces renseignements en temps réel et en fonction de l'emplacement. Nous envisageons également une participation accrue et continue à la préparation aux situations d'urgence, de manière à s'assurer que les premiers intervenants de l'industrie et du secteur public soient prêts, que les communautés comprennent les risques auxquels elles sont exposées et qu'elles puissent influer les plans d'atténuation qui les concernent.

Réactivité : mesures d'urgence et conformité

Nous envisageons une CCTE qui supervise les mesures d'urgence ou les autres activités de conformité et qui agit avec fermeté en cas de non-conformité, de manière à ce que les dommages soient réparés dans la mesure du possible et que le principe du pollueur-payeur soit respecté. Nous envisageons une transparence accrue, qui permettra à toutes les parties d'observer, de comprendre facilement les enjeux réels de conformité (et non seulement les risques potentiels) et d'évaluer la pertinence des réponses de l'industrie et de l'organisme de réglementation.

Amélioration continue

Nous envisageons enfin un cycle d'amélioration continue de tous les aspects de la CCTE et de ses activités, fondé sur l'expérience vécue par toutes les parties collaborant à l'élimination des incidents et des émissions. Cette amélioration continue nécessitera un examen constant et ouvert du rendement de l'ensemble du système et identifiera des questions difficiles afin d'y trouver des réponses. La participation de toutes les parties prenantes sera nécessaire afin de stimuler des réformes novatrices et de prendre les mesures pour trouver une réponse aux enjeux identifiés. Ce processus continu et transparent d'apprentissage, d'action et d'amélioration est essentiel pour assurer les meilleurs résultats réglementaires possible et pour faire en sorte que les futurs examens de projet tirent avantage de l'expérience. Cette amélioration continue aura un effet sur toutes les activités de la CCTE et sur tout ce qu'elle supervise, depuis la conception des examens de projet jusqu'à la modification des plans d'intervention d'urgence propres à une communauté.

Notre vision – résumé

Le tableau qui apparaît à la page suivante présente un aperçu panoramique de notre vision, de ces principales composantes et des personnes responsables de chacune d'entre elles. Nous avons également dressé un portrait rapide de la manière dont notre vision s'harmonise avec les cinq principes que nous avons intégrés dans chacune de nos recommandations.

RÉGLEMENTATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT D'ÉNERGIE AU CANADA UNE VISION POUR L'AVENIR

	Politique énergétique nationale	*Renseignements sur l'énergie*	*Détermination de l'harmonisation avec l'intérêt national*	*Délivrance d'autorisations en fonction d'un examen détaillé des grands projets*	*Activités Î-kanatak Askiy (Préserver la pureté de la terre)*
QU'EST-CE QUE C'EST?	• Stratégie énergétique du Canada qui réconcilie de manière explicite les objectifs associés aux politiques énergétiques, économiques et environnementales	• Obtention de renseignements sur l'énergie et l'économie et présentation d'analyses à l'appui du processus décisionnel • Production de rapports quantitatifs à l'intention du public sur les progrès réalisés par le Canada par rapport aux objectifs de la politique énergétique • Sensibilisation du public sur le rendement et les questions énergétiques	• Détermination de la correspondance d'un grand projet avec l'intérêt national et la Stratégie énergétique canadienne • Consultation auprès des Autochtones et dialogue avec les des intervenants concernant les principales caractéristiques d'un grand projet • Évaluation du risque de haut niveau conformément aux évaluations stratégiques et régionales pertinentes des impacts	• Examen des propositions détaillées de grands projets considérés comme conformes à l'intérêt national ainsi que d'autres projets qui relèvent de la compétence de la CCTE • Évaluation environnementale détaillée des projets • Acceptation ou refus (y compris l'imposition de conditions)	• Évaluation des risques, normes et pratiques exemplaires • Surveillance de la conformité aux normes et détermination des enjeux • Prise de mesures d'urgence et conformité à la réglementation applicable pour corriger le dommage causé par ces problèmes et assurer l'application du principe du pollueur-payeur • Analyse du rendement et amélioration continue
À QUI INCOMBE LA RESPONSABILITÉ?	Le **ministère des Ressources naturelles**, en coordination avec l'ensemble du gouvernement ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux, et en obtenant le consentement des peuples autochtones	La nouvelle **Agence canadienne de l'information sur l'énergie**, une entité indépendante qui vient en appuie aux politiques et aux opérations et qui relève directement du ministre des Ressources naturelles	Le **ministre des Ressources naturelles** doit formuler une recommandation publique au **gouverneur en conseil**, qui prend la décision finale quant à l'harmonisation d'un projet avec l'intérêt national. Cette décision est rendue finale.	**L'examen de la Commission d'examen conjointe :** La Commission canadienne sur le transport de l'énergie et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale	La **Commission canadienne sur le transport de l'énergie** (et la surveillance officielle par **l'industrie** et les **peuples autochtones**) ainsi que les **Comités multilatéraux régionaux** qui constituent un vecteur d'amélioration continue.
INSTAURATION D'UNE RELATION DE NATION À NATION	• Obtention du consentement des peuples autochtones conformément au Groupe de travail interministériel sur la révision des lois et politiques relatives aux peuples autochtones	• Inclusion des connaissances autochtones dans l'univers des données énergétiques	• Dialogue préalable à l'égard du projet • Consultation formelle • Bureau des grands projets pour les Autochtones (BGPA) au sein de Ressources naturelles Canada, qui veille à la représentation des points de vue autochtones	• Consultation formelle • Définition de lignes directrices par le Bureau des grands projets pour les Autochtones (BGPA) en vue d'assurer des consultations efficaces et de communiquer les pratiques exemplaires pour augmenter la participation des Autochtone et leur ressources	• Présence des collectivités autochtones aux comités multilatéraux • Rôle officiel dans les programmes de surveillance et de préparation aux situations d'urgence • Dialogue continu tel qu'il est définit par les collectivités autochtones
HARMONISATION AVEC L'INTÉRÊT NATIONAL	• Conserver et concilier un cadre de politiques nationales	• Évaluation indépendante des progrès réalisés en vue de concrétiser la vision stratégique	• Détermination de l'admissibilité de tous les grands projets avant d'en examiner les détails	• Délivrance d'autorisations uniquement aux grands projets dont le gouverneur en conseil a déterminé l'harmonisation à l'intérêt national	• Amélioration continue des opérations en vue de réaliser les objectifs des politiques publiques et garantir la sécurité
TRANSPARENCE ET RÉTABLISSEMENT DE LA CONFIANCE		• Centre indépendant de production de renseignements sur l'énergie, adoptant ses propres politiques et règlements	• Rapport et recommandations présentés au public sur l'approbation des projets • Le gouverneur en conseil est invité à expliquer les décisions finales	• Toutes les décisions rendues publiques avec les justifications sur lesquelles reposent les approbations • Nouveau profil de compétences plus inclusif pour les commissaires aux audiences • Critères clairs pour les nominations	• Gouvernance par un Conseil d'administration qui ne participe pas à la prise de décisions réglementaires • Production de rapports plus clairs sur l'amélioration de la sécurité, la surveillance des résultats et les mesures de conformité
PARTICIPATION DU PUBLIC TOUT AU LONG DU CYCLE DE VIE DES INFRASTRUCTURES		• Mandat de sensibilisation de la population pour la sensibiliation à la participation valable	• Dialogue avec de tous les intervenants, où chacun peut donner ses commentaires	• Dialogue avec de tous les intervenants, où chacun peut donner ses commentaires • Audiences quasi judiciaires et ouverts et accessibles • Intervenant public	• Comités multilatéraux régionaux, pour permettre des échanges sur tous les aspects des opérations
LES RÉSULTATS SONT IMPORTANTS COMPTENT LA RAPIDITÉ ET L'EFFICACITÉ RÉGLEMENTAIRES		• Renseignements et analyses pour assurer une prise de décision éclairée	• La détermination des intérêts nationaux avant la délivrance des autorisations ne fait pas perdre de temps aux membres de l'industrie et aux intervenants sur un projet qui pourrait présenter des lacunes fondamentales	• Examen de projets plus ciblés qui s'attaquent aux enjeux les plus importants afin d'assurer la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement	• Surveillance et participation accrues dans toutes les facettes des opérations de la CCTE pour améliorer constamment les résultats

Concrétisation de notre vision : six thèmes principaux

Pour concrétiser la vision que nous avons décrite plus haut, il conviendra d'entreprendre des réformes qui toucheront de nombreuses composantes de ce système de réglementation des infrastructures énergétiques. Par conséquent, cette section du rapport résume les commentaires reçus, nos constatations et les changements que nous recommandons en les regroupant sous six thèmes. Ce sont les questions et les constatations qui ont guidé notre vision définissant ce rapport et ce sont les recommandations que le gouvernement devrait adopter afin de concrétiser la vision que nous avons décrite. Certaines de ces recommandations sont assez simples et ne nécessitent aucune explication. D'autres sont cependant plus vastes et nuancées; nous les avons illustrées au moyen d'exemples ou d'autres suggestions qui guideront le gouvernement dans l'interprétation et la mise en œuvre de nos recommandations. Ces détails sont destinés à illustrer les idées proposées, et ne représentent pas nécessairement des lignes directrices précises. Nous sommes pleinement conscients des défis pratiques associés à la mise en œuvre de changements à grande échelle et nos exemples ne sont pas destinés à faire autorité.

Nous avons organisé nos constatations et nos recommandations sous les thèmes suivants :

- Mandat
- Participation des peuples autochtones
- Gouvernance et prise de décision
- Participation du public
- Î-kanatak Askiy (« préserver la pureté de la terre »)
- Respect des propriétaires fonciers

Nous avons également proposé dans l'annexe II des modifications législatives précises pour favoriser la mise en œuvre de nos recommandations. Ce document sert de point de départ pour les rédacteurs de textes législatifs et leur indique les points de vue du Comité. En aucun cas, le document ne devrait être considéré comme un examen approfondi des lois et des règlements.

1. Mandat

Nous avons passé en revue le mandat actuel de l'Office national de l'énergie (ONE), puis posé aux Canadiens des questions semblables à celles qui suivent. À votre avis, qui devrait décider de ce qui est dans l'intérêt public dans le cadre du processus d'approbation d'un grand projet? De quelle manière devrions-nous déterminer ce qui est dans l'intérêt national? Quel rôle joue l'ONE dans la diffusion de renseignements à propos du secteur de l'énergie en vue d'éclairer la prise de décision? Devrions-nous accroître la portée du mandat de l'ONE afin que celui-ci couvre davantage les infrastructures de transport de l'électricité? L'ONE devrait-il jouer un rôle plus important par rapport à l'adoption de sources d'énergie renouvelable?

Les commentaires reçus, nos conclusions et nos recommandations peuvent être classés selon les sections suivantes :

1.1 Harmoniser le processus décisionnel avec une politique canadienne précise en matière d'énergie
1.2 Faire preuve de leadership afin de renforcer les efforts de coordination entre les différentes administrations fédérales, provinciales, territoriales et autochtones
1.3 Fournir des renseignements afin d'éclairer la prise de décision
1.4 Établir au préalable ce qui est dans l'intérêt national
1.5 Établir des processus détaillés pour l'examen et l'approbation des projets
1.6 Préparer le terrain pour permettre un avenir qui repose sur l'énergie renouvelable

Figure 1

1.1 Harmoniser le processus décisionnel avec une politique canadienne précise en matière d'énergie

Des Canadiens de tous les horizons, des représentants tant de l'industrie que d'organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de l'environnement, ont affirmé que l'organisme de réglementation de l'infrastructure énergétique au Canada devrait harmoniser ses processus avec une politique publique nationale précise et exhaustive en matière d'énergie qui établirait notre Stratégie énergétique et réconcilierait les objectifs économiques et sociaux avec nos engagements environnementaux. Selon les commentaires reçus, le processus actuel pour l'approbation des grands projets serait gravement remis en question par les débats entourant les politiques publiques nationales que les parties prenantes, ayant des points de vue opposés et légitimes, soulèvent dans le cadre des audiences portant sur des projets spécifiques. Ces audiences ne sont

pas conçues pour discuter des opinions des groupes qui souhaitent que soit pris en compte leur point de vue pour l'élaboration d'une politique publique nationale. Cette question explique la raison pour laquelle l'intégrité du système de réglementation est menacée d'entrée de jeu et que certains groupes n'ont aucune confiance à son égard. Il importe de noter qu'il s'agit d'une inquiétude exprimée par diverses parties prenantes, autant des groupes environnementaux que des représentants de l'industrie. Le système actuel est frustrant pour l'ensemble des intervenants.

Pourquoi donc? En particulier, parce qu'il n'existe aucun autre forum pour tenir un débat public et aucune directive précise afin de guider le processus décisionnel. Il ne s'agit pas plus d'un manquement de la part de l'ONE que de la part du gouvernement. En réalité, il se trouve que notre conception de l'environnement, de l'économie et de la société a évolué et se présente dorénavant comme une série de composantes foncièrement interreliées constituant ensemble, la base de toute création. Cette conception s'apparente à celle que plusieurs organismes de réglementation à travers le monde ont intégrée parmi leurs pratiques exemplaires et est inspirée de la vision du monde des Autochtones. Bien que la mentalité collective ait évolué, les institutions prennent davantage de temps à en faire autant. Les gouvernements à l'échelle mondiale sont confrontés à un défi d'envergure lorsqu'ils essaient d'élaborer des approches cohérentes et globales pour mettre en place des politiques publiques et programmes qui englobent une multitude de disciplines, d'intervenants, d'intérêts et de compétences législatives. Le gouvernement fédéral par exemple est divisé en divers domaines de compétences, incluant « l'environnement », « la pêche », « les ressources naturelles » et « les transports », mais les parties prenantes sont pertinemment conscientes du fait que, dans la réalité, ces limites en matière de compétence s'enchevêtrent. Il est ainsi louable et nécessaire d'adopter des approches horizontales à travers le gouvernement pour aborder certains enjeux comme les changements climatiques. Il importe alors, dès maintenant, de déployer davantage d'efforts pour intégrer les orientations et actions gouvernementales en vue d'atteindre d'importants objectifs de société.

Lors de nos consultations, certains participants ont affirmé que l'élaboration d'une politique publique nationale ne peut, et ne devrait pas, être le rôle de l'organisme de réglementation de l'infrastructure énergétique, pour une question de conflits d'intérêts potentiels. Mais surtout, l'élaboration d'une telle politique publique est si sensible au Canada, ainsi qu'ailleurs dans le monde, qu'elle ne peut être confiée à un groupe de commissaires nommés qui ne sont pas imputables directement face aux Canadiens. L'élaboration de politiques publiques relève du domaine politique, il s'agit d'un principe fondamental inhérent aux systèmes démocratiques. Nous sommes d'avis que l'imputabilité politique revêt une grande importance pour le type de politique publique et d'orientation dont il est question ici.

De nombreux participants nous ont invités à recommander la mise en place d'une nouvelle agence nationale de l'énergie chargée de surveiller les politiques et la réglementation en matière d'énergie pour le compte du gouvernement. Nous avons sérieusement envisagé cette option, mais nous en sommes venus à la conclusion que la mise en place d'un nouvel organisme gouvernemental ne contribuerait pas à modifier la dynamique prépondérante ni à répondre au souhait formulé d'obtenir une politique publique claire. Le ministère des Ressources naturelles dispose cependant en ce moment des pouvoirs et des moyens nécessaires pour résoudre les enjeux relatifs aux politiques publiques énergétiques, à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, notamment, grâce à l'existence du Bureau de gestion des grands projets dont la raison d'être est la coordination horizontale des politiques gouvernementales et des processus d'examen des

projets concernant les ressources naturelles. Cet enjeu dépend donc davantage d'une question de leadership et d'orientation que de structure ou de capacité organisationnelle de l'ONE. Les politiques efficaces reposent sur des faits solides, des données probantes et des analyses, et nous ne devrions pas éliminer des mécanismes existants utiles en raison de leurs imperfections. Nous croyons donc qu'il importe de clarifier les politiques publiques actuelles et de trouver de nouveaux moyens d'envisager des décisions éclairées au sein d'un environnement politique complexe à multiples facettes.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Nous imaginons une Stratégie énergétique canadienne assez sophistiquée pour répondre à des questions semblables à celles qui suivent. De quelle manière la planification de l'exploitation des ressources s'inscrit-elle dans le cadre des efforts visant à limiter les émissions? À quoi ressemble l'avenir de l'énergie renouvelable au Canada? De quelle façon les changements qui seront apportés dans les domaines du logement et du transport auront un impact sur la consommation future de l'énergie par les Canadiens? Quels sont les principaux obstacles à surmonter pour réaliser notre vision? Nous convenons que certaines questions du genre demeurent en suspens et que nous devons accomplir un travail considérable en vue de résoudre les conflits existants entre diverses parties prenantes et différents objectifs. À notre avis, la mise en place de premières mesures à cet effet, aussi imparfaites soient-elles, contribuera grandement à aplanir les obstacles du système actuel causés par l'incertitude découlant de l'absence d'orientations. Nous reconnaissons que des progrès ont été réalisés à ce jour et nous percevons un potentiel énorme dans la Stratégie énergétique canadienne qui a été lancé en 2015 par le Conseil de la fédération. Bien que la question de l'orientation des politiques publiques énergétiques constitue une pièce centrale de notre casse-tête, nous sommes d'avis que la réforme de la réglementation en matière d'infrastructure énergétique peut être amorcée sans que la première question soit complètement résolue.

1.2 Faire preuve de leadership afin de renforcer les efforts de coordination entre les différentes administrations fédérales, provinciales, territoriales et autochtones

Lors des discussions avec les Canadiens, nous avons décelé un désir de voir le gouvernement fédéral faire preuve de leadership pour mettre en place des actions en matière de politiques énergétiques et de production, de transport et d'utilisation de l'énergie. Un grand nombre de personnes que nous avons rencontrées chérissent une vision audacieuse et enthousiasmante à propos de l'avenir du Canada à titre de chef de file mondial en matière d'innovations énergétiques et de technologies axées sur l'énergie renouvelable. Nous partageons leur optimisme et leur espoir quant à l'avenir et convenons que nous commençons à peine à réaliser le plein potentiel énergétique du pays.

En même temps, nous connaissons très bien les limites des compétences du gouvernement fédéral dans le domaine de l'énergie, des infrastructures énergétiques et, de manière plus générale, des ressources naturelles. La Constitution canadienne définit les compétences des administrations fédérales, provinciales, territoriales et autochtones et ces champs de compétence sont intangibles. Ces administrations ne sont pas de simples « intervenants » dont il faut simplement tenir compte ou qui suivront la trace du gouvernement fédéral. Chacune d'entre elles dispose de droits et de pouvoirs définis par la Constitution et la mise en place d'une Stratégie énergétique canadienne nécessite leur intervention.

D'ailleurs, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* actuelle (ce sera la future Commission canadienne sur le transport de l'énergie [CCTE]) permet à cet organisme de réglementer qu'une infime partie de l'ensemble du système énergétique canadien, soit les pipelines transfrontaliers, les lignes de transport d'électricité, et l'importation et exportation d'énergie. Ainsi, l'ONE, ou la future CCTE, n'est pas en mesure de façonner à lui seul le vaste et complexe système énergétique canadien.

Il importe de reconnaître que le gouvernement fédéral a un rôle crucial à jouer pour assurer un leadership auprès des administrations, dans les limites de ses compétences en matière d'énergie, plus particulièrement pour tenir des rencontres fédérales provinciales/territoriales/autochtones, agir à titre d'influenceur et de négociateur dans le respect de la Constitution. En outre, il est important de noter que bien souvent, les gouvernements ne sont pas les principaux moteurs de la recherche et de l'investissement dans le domaine de l'énergie ni de la production énergétique. L'industrie et les autres parties prenantes jouent un rôle de premier plan dans ces domaines à l'heure actuelle et elles devront en faire tout autant dans le futur pour créer un nouvel avenir énergétique au Canada. De façon similaire, les choix que les consommateurs exerceront par rapport à leur logement, leur mode de transport, et leurs achats peuvent entraîner des impacts majeurs sur la demande énergétique. La collaboration et la coopération encouragée par le gouvernement fédéral, permettront de façonner cet avenir du système énergétique.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Un grand nombre de participants ont mentionné que l'ONE devrait mettre sur pied des parcs de capteurs solaires dans les Prairies ou utiliser l'énergie des marées dans les provinces de l'Atlantique. Nous saisissons parfaitement le sens de cette demande, mais il importe de noter que ce type d'objectifs dépasse largement le mandat d'un organisme de réglementation de l'infrastructure énergétique. Ces idées ne sont toutefois pas utopiques et méritent d'être entendues et envisagées. Nous ne sous-entendons nullement dans notre recommandation que le gouvernement fédéral n'assume pas un leadership adéquat, mais simplement qu'il conviendrait de renforcer la portée de son rôle en plus de reconnaître l'importance des autres joueurs gouvernementaux ou non au sein du système.

1.3 Fournir des renseignements afin d'éclairer la prise de décision

Les Canadiens ont mentionné qu'ils espéraient obtenir plus facilement des renseignements de meilleure qualité sur l'énergie afin que les décisions entourant les politiques publiques éclairent l'industrie et les autres parties prenantes. L'information visée concerne autant la production et l'utilisation de l'énergie, que les tendances et les défis de ce secteur. À l'heure actuelle, l'ONE produit des rapports sur *L'avenir énergétique du Canada* et autres informations sur l'énergie, telles que des statistiques et des analyses, et fournit au public des outils afin qu'ils puissent analyser les données et tirer leurs propres conclusions au sujet de la situation énergétique au Canada. Bien que ces rapports soient bien conçus et s'avèrent utiles, les Canadiens ont exprimé le désir d'accéder à davantage de données et d'analyses indépendantes.

Selon les commentaires formulés, les chercheurs et analystes doivent souvent s'alimenter de multiples sources pour obtenir des données sur l'énergie, incluant des sources provenant de l'Agence d'information sur l'énergie des États-Unis (*US Energy Information Administration*) et il n'existe aucun organisme canadien central fiable qui compile l'ensemble des données énergétiques existantes au pays.

Un des problèmes identifiés par des participants a trait au conflit auquel fait face un organisme de réglementation qui produit des renseignements et qui se base sur ces mêmes renseignements pour effectuer les analyses sur lesquels reposent bon nombre de ses décisions. Selon ce que notre Comité d'experts a compris, cette dynamique susciterait à l'heure actuelle certaines inquiétudes et soulèverait des questions quant à l'indépendance de l'ONE et à l'intégrité de ses renseignements et analyses en matière d'énergie. Il convient de souligner que cette source d'inquiétudes est associée à des préoccupations plus larges (mentionnées par des participants d'un bout à l'autre du pays) concernant la perception relative au manque d'indépendance de l'ONE envers les membres de l'industrie qu'il réglemente. De nombreux participants et groupes ont affirmé être inquiets du fait que les employés de l'ONE soient en grande partie des experts de l'industrie des combustibles fossiles et que par conséquent, l'organisme fonctionne d'après une perspective de l'industrie.

Plusieurs groupes environnementaux ont aussi mentionné que les analyses du marché de l'énergie de l'ONE, lesquelles seraient très estimées par les membres de l'industrie, les institutions financières, les gouvernements et les universités qui les utilisent pour éclairer leurs propres analyses et décisions, seraient fondées sur l'incapacité de notre société à réduire suffisamment son recours aux combustibles fossiles pour faire face aux changements climatiques. Cette situation créerait un cadre analytique qui n'inclut pas un éventail assez large de scénarios, et, par conséquent, orienterait les décisions en faveur d'une plus grande utilisation de combustibles fossiles. Des changements sont nécessaires dans l'immédiat, puisque le modèle en vigueur à l'heure actuelle n'est pas durable.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : L'Agence canadienne de l'information sur l'énergie serait l'unique carrefour d'échange de données sur l'énergie (les données proviendraient de diverses sources, notamment Statistique Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Ressources naturelles Canada, Transport Canada et autres, dont certains organismes internationaux) ce qui permettrait aux chercheurs d'obtenir tous les renseignements à un seul endroit. L'organisme serait également responsable d'accroître la sensibilisation du public et de l'informer au sujet des enjeux les plus importants et d'état de la situation du système énergétique. À l'heure actuelle, l'article 26 de la Loi sur l'Office national de l'énergie habilite l'organisation à étudier et examiner les questions de sécurité. À notre avis, cette tâche devrait revenir à la CCTE.

1.4 Établir ce qui est dans l'intérêt national

La question de la détermination de ce qui est dans « l'intérêt public » a fait l'objet de nombreux commentaires par les participants. Ces derniers sont d'avis que ce concept, tel qu'il est présentement interprété par l'ONE, est insatisfaisant, trop restrictif et, essentiellement, ne reconnaît pas adéquatement l'intérêt spécifique des Autochtones soit, l'obligation de la Couronne de faire respecter, respecter et protéger les droits, traités, titres et intérêts des Autochtones consacrés dans la Constitution et par la jurisprudence mais aussi par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples autochtones. Nous avons utilisé ici le terme « intérêt national » pour décrire un principe plus inclusif que la notion traditionnelle « d'intérêt public ». Expliqué simplement, cela revient à dire que pour déterminer si un projet quelconque est dans l'intérêt public, il convient d'arriver à un équilibre dans la décision après avoir soupesé une multitude de facteurs, dont les projections concernant les retombées économiques, les risques pour l'environnement et plusieurs autres. Pour chaque projet, la recherche d'un certain équilibre entre ces intérêts fondamentaux et une décision bien éclairée consiste avant tout à soupeser tous ces facteurs et à juger de leur bien-fondé. En ce qui a trait aux Autochtones cependant, il importe d'insister sur une distinction importante, car ils ne font pas simplement faire valoir leurs intérêts dans le cadre des discussions. Les Autochtones détiennent un ensemble de droits, traités et titres en vertu de la Constitution. Ainsi, alors que les intérêts peuvent faire l'objet de tractations lors de la recherche d'un compromis, les droits, traités et titres pour leur part, demeurent intouchables.

Pour cette raison, nous considérons l'intérêt national à la fois comme un principe englobant l'intérêt public traditionnel, lequel est fondé sur une politique publique claire et déterminé après avoir procédé à une étude exhaustive et à des dialogues avec l'ensemble des parties prenantes, et l'intérêt public spécifique des Autochtones par rapport à l'impact que le projet entraîne sur les droits, traités et titres des peuples autochtones, lequel repose sur une Consultation formelle de nation à nation. Selon notre compréhension, le groupe de travail interministériel dirigé par le ministre de la Justice devrait fournir des orientations à cet égard. Notre analyse repose sur la manière dont nous percevons les choses aujourd'hui, bien que nous savons pertinemment que des changements considérables devraient résulter des travaux du Groupe de travail interministériel.

Selon les commentaires reçus, les Canadiens souhaiteraient qu'une définition plus éclairante de l'intérêt public soit adoptée pour mieux orienter les décideurs. L'intérêt public est un concept en constante évolution qui change selon les mœurs et les priorités d'une société. Toutefois, les décideurs pourraient bénéficier d'une plus grande précision à l'égard de ce concept.

Toujours en ce qui a trait au mandat, les participants à nos consultations nous ont mentionné que l'organisme de réglementation de l'infrastructure énergétique ne devrait pas avoir le pouvoir de déterminer si un projet est dans l'intérêt national ou non. Ce pouvoir relèverait plutôt du domaine politique, quoique certains Canadiens sont d'avis qu'un tel organisme *devrait* être habilité à déterminer ce qui est ou non d'intérêt national. À l'heure actuelle, l'organisme de réglementation exerce *de facto* ce pouvoir, alors que l'ONE n'avait pas été conçu pour exercer un tel pouvoir. Par ailleurs, la détermination de ce qui constitue l'intérêt national, incluant l'intérêt spécifique des Autochtones, nécessite qu'un représentant de la Couronne soit habilité à évaluer et à corriger toute atteinte possible aux droits, traités et titres ancestraux en fonction de la Constitution et des principes consacrés par la jurisprudence. Or, notre Comité est d'avis, sur la base des commentaires que nous avons reçus, qu'un organisme de réglementation de l'infrastructure énergétique, en l'occurrence la CCTE, ne devrait pas être habilité à exercer ce

pouvoir au nom de la Couronne dans le cadre d'une Consultation de nation à nation avec les peuples autochtones en vue de déterminer la mesure de l'atteinte d'un projet envers leurs droits et de prendre les mesures d'accommodement adéquates.

Figure 2

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Ce thème nous a permis d'aborder la question de « l'intérêt national pour les grands projets » dont nous avons fait état dans "Notre vision". En ce qui concerne les thèmes de notre rapport qui reviennent sur la question de l'intérêt national, nous vous référons au chapitre portant sur la « gouvernance » et sur le « processus décisionnel » puisque la question de l'intérêt national fait aussi appel à la perspective intergouvernementale, l'existence du Bureau de gestion des grands projets (BGGP) constitue un acquis sur lequel il convient de tabler. Le BGGP constitue un forum mis sur pied en vue d'honorer l'obligation de la Couronne en matière de Consultation et d'offrir aux promoteurs un guichet unique. Il permet également d'assurer une approche gouvernementale uniforme en matière de politiques publiques et de réglementation. Bien qu'à l'heure actuelle ce modèle ne soit pas parfait, nous favorisons son existence et croyons qu'il serait plus efficace de modifier la structure existante que de créer une toute nouvelle organisation dont la fonction serait en grande partie la même que celle du BGGP.

1.5 Établir des processus détaillés pour l'examen et l'approbation des projets

Indépendamment des questions entourant les politiques publiques, les Canadiens nous ont parlé du processus détaillé des grands projets. Ils nous ont mentionné qu'il importe que les grands projets fassent l'objet d'un examen indépendant, reposant sur les données probantes des demandes pour les grands projets. Nous avons entendu plusieurs personnes nous parler de la façon dont le processus actuel pourrait être amélioré, que ce soit la manière dont les consultations sont menées, les personnes qui peuvent y participer ou le financement accordé aux participants pour qu'ils puissent contribuer de façon significative au processus décisionnel.

Malgré les lacunes actuelles de l'ONE, qu'elles soient réelles ou basées sur une perception, les participants ont manifesté un appui presque unanime à la mise en place d'une commission de réglementation indépendante dont les fonctions consisteraient à prendre les décisions en matière d'octroi de permis, à imposer des conditions aux promoteurs de projets et de surveiller les opérations dans le secteur de l'infrastructure énergétique afin de veiller à la sécurité et à la protection de l'environnement. Ces fonctions, correspondant au rôle central de l'ONE, sont toujours aussi pertinentes et essentielles qu'elles l'étaient lors de la mise en place de l'ONE en 1959, si elles ne le sont pas encore davantage aujourd'hui.

Parmi les fonctions de la CCTE, on retrouve la réalisation des évaluations environnementales, lesquelles constituent une partie majeure du processus décisionnel. Il s'agit également du sujet pour lequel les opinions des participants ont été les plus partagées. À l'heure actuelle, tous les projets de pipelines font l'objet d'une évaluation environnementale par l'ONE selon la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, alors que les autres projets sont évalués par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*. À l'heure actuelle, l'ONE est chargée d'effectuer toutes les évaluations environnementales portant sur des pipelines réglementés par le gouvernement fédéral, et il évalue les risques d'un projet et impose des mesures d'atténuation.

Pour bien comprendre l'analyse que notre Comité a faite de la question des évaluations environnementales, nous croyons qu'il est important de bien expliquer d'abord le processus comme nous le comprenons. Les évaluations environnementales constituent en fait un processus composé de trois étapes. La première, assurée par l'organisme de réglementation, consiste à établir l'envergure et la planification du projet et à déterminer les enjeux et les aspects qui feront l'objet d'un examen ultérieur. La deuxième étape correspond à la réalisation des études qui forment l'assise de l'évaluation; cette étape est effectuée par des spécialistes mandatés par les promoteurs du projet. Encore une fois assurée par l'organisme de réglementation, la troisième étape est caractérisée par la révision des études et l'établissement des mesures d'atténuation. Il s'agit bien entendu d'une simplification (voir le rapport du Comité d'experts portant sur l'examen des processus d'évaluations environnementales pour obtenir de plus amples détails), mais nous tenions à aborder la question puisque certains participants croyaient que le gouvernement actuel (et plus particulièrement l'Agence canadienne d'évaluation environnementale) avait la responsabilité de réaliser à l'heure actuelle les diverses études sur lesquelles reposent les évaluations environnementales.

Lors de nos consultations, certains participants ont suggéré que le gouvernement, par opposition à l'industrie, devrait mener les études exhaustives qui forment l'assise des évaluations environnementales, plutôt que simplement les concevoir ou les superviser. D'autres personnes ont manifesté leur désaccord vis-à-vis cette option, notamment en raison des coûts considérables associés à ces activités (les évaluations environnementales pour les grands projets peuvent se révéler très coûteuses) et de la multitude d'expertises requises, dont aucun organisme gouvernemental ne dispose à l'interne.

D'autres participants ont aussi suggéré que les évaluations environnementales soient réalisées par un tiers autre que l'organisme de réglementation, comme l'ACEE, puisqu'elles font office d'outils de planification et ne s'inscrivent donc pas dans le cadre du processus décisionnel alléguant par la même occasion que l'ONE n'aurait pas les compétences ni l'expertise requises pour superviser efficacement ce type d'évaluation. À l'inverse, d'autres ont affirmé que l'ACEE ne disposerait pas d'une grande expertise dans le domaine des infrastructures de transport d'énergie et ne posséderait donc pas les connaissances essentielles en la matière pour mener et réaliser des évaluations environnementales sans l'assistance de l'ONE.

Pour certains participants, le fait d'avoir une seule entité responsable de l'ensemble du processus d'évaluation et de réglementation permet de prévenir la fragmentation du processus décisionnel. Ainsi, la mise en place de processus distincts pour les évaluations techniques et environnementales rendrait les lignes de responsabilité plus diffuses, scinderait l'évaluation d'éléments normalement associés entre eux (p. ex. les risques environnementaux aux gués, le tracé d'une pente et l'ingénierie d'un pipeline) et pourrait, de plus, contribuer à la diminution de la participation des collectivités autochtones et de certaines parties prenantes en raison de la charge de travail associée aux Consultations et aux dialogues et du manque de ressources disponibles.

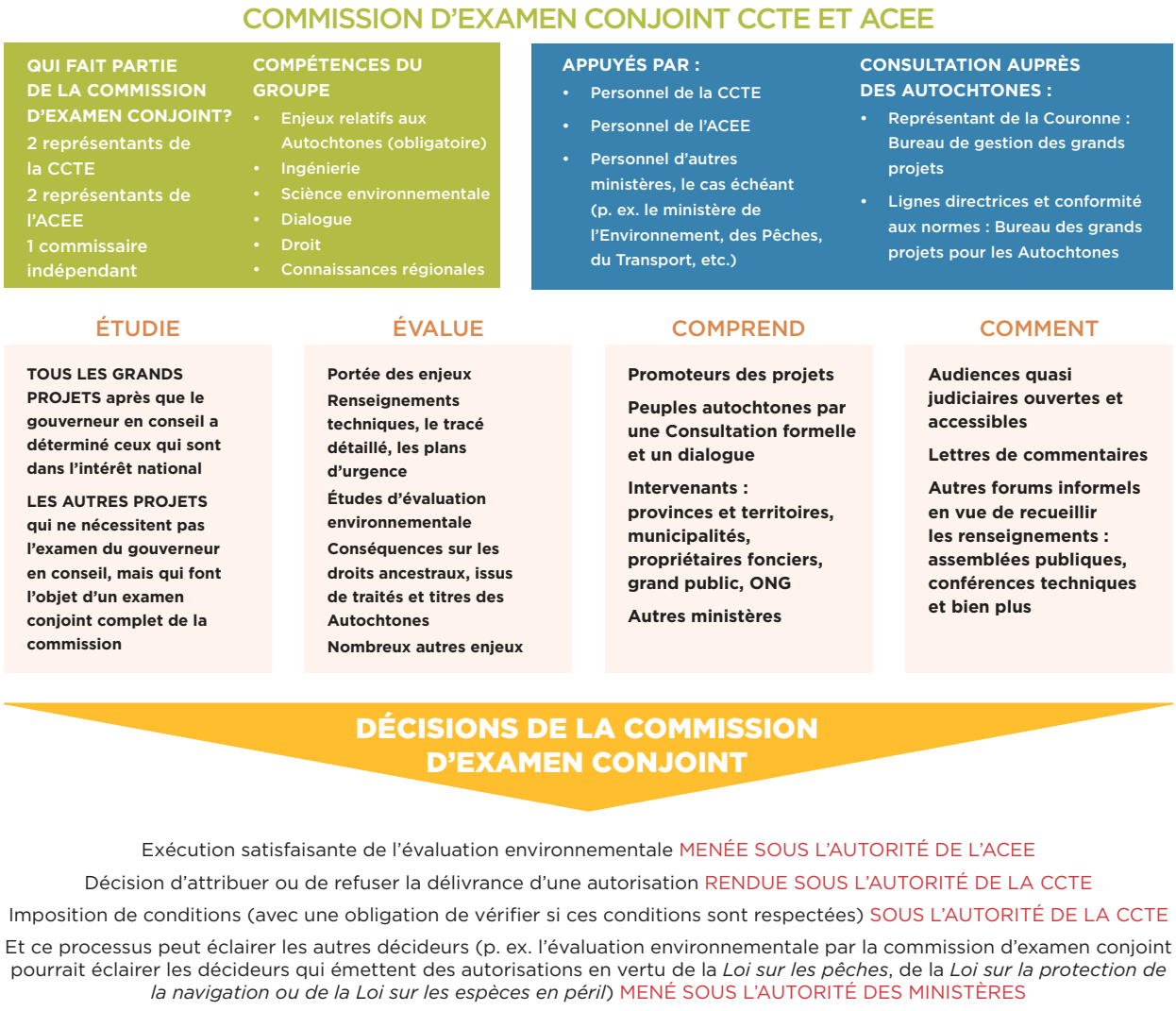
Enfin, de nombreux points de vue divergents et pertinents ont été exprimés au sujet de l'organisme à qui devrait revenir la responsabilité de réaliser les évaluations environnementales. Le tableau ci-dessous présente les avantages et les désavantages des divers scénarios selon que ce soit l'ACEE ou la CCTE qui soit mandatée pour réaliser ces évaluations. Il n'existe pas de scénario parfait, mais nous recommandons un modèle qui, à notre avis, intègre le meilleur des deux modèles : il s'agit d'une commission d'examen conjoint de l'ACEE et de la CCTE. Si nous tenons compte du vaste éventail de modifications recommandées dans le présent rapport, il s'agit du modèle qui répond le mieux aux nombreuses préoccupations soulevées et qui permettra d'atteindre les meilleurs résultats sur le plan de la protection de l'environnement (voir la figure 5).

Figure 5 : Caractéristiques clés des modèles de processus

Responsabilité de l'ACEE	Responsabilité de la CCTE	COMMISSION D'EXAMEN CONJOINT
Forces	***Forces***	***Atteinte de meilleurs résultats***
Dispose d'un processus plus inclusif et ouvert	Respecte le principe « d'un examen par projet »	Respecte le principe « d'un examen par projet »
Possède une expertise et de l'expérience en gestion des évaluations environnementales	Examine tous les aspects d'un projet comme étant un ensemble	Permet aux experts en évaluations environnementales et en infrastructures énergétiques de jouer un rôle de premier plan
Jouit de la confiance du public	Tient compte de la réglementation tout au long du cycle de vie du projet afin d'assurer la conformité	Permet un processus plus inclusif et ouvert, compte tenu des modifications proposées
Fixe des échéances plus flexibles		Confère une vaste portée
Aborde un plus vaste éventail d'enjeux que l'ONE		Prend en compte la réglementation tout au long du cycle de vie du projet afin d'assurer conformité
		Inspire davantage confiance au public qu'un organisme de réglementation de l'énergie qui agit seul
Désavantages	***Désavantages***	***Désavantage***
Ne respecte pas le principe « d'un examen par projet »	Respecte un processus plus formel, et moins inclusif (voir quasi judiciaire)	Processus plus complexe, nécessitant une plus grande coordination organisationnelle
N'examine pas tous les aspects d'un projet (p. ex. ingénierie, répercussions sociales, etc.)	Possède moins d'expérience en gestion des évaluations environnementales	
Ne tient pas particulièrement compte de la réglementation tout au long du cycle de vie du projet	Fixe des échéances serrées qui peuvent limiter la profondeur des examens	

Selon ce modèle, la CCTE demeurerait entièrement responsable de la vérification de la conformité et de l'application de mesures afférentes, une fois l'autorisation accordée.

Figure 3



RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Nous croyons que notre vision est cohérente sur le plan conceptuel avec celle du Comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluations environnementales. Nous devons toutefois noter qu'il existe d'importantes différences procédurales. Selon notre modèle, le gouverneur en conseil conserve l'autorité sur toute décision visant à déterminer si un projet est d'intérêt national et nous croyons fermement qu'il s'agit d'une fonction qui ne devrait pas être déléguée à un organisme de réglementation indépendant. En ce qui concerne l'examen et l'approbation d'un projet, nous sommes d'avis que les évaluations environnementales devraient constituer une composante intégrée à la prise de décision pouvant conduire à l'octroi d'une autorisation. Les connaissances essentielles acquises au cours du processus d'évaluation, l'imposition des conditions, le suivi et la surveillance pendant tout le cycle de vie de l'infrastructure revêtent une trop grande importance pour permettre toute fragmentation entre les activités d'évaluation et de surveillance réglementaire.

1.6 Préparer le terrain pour permettre un avenir qui repose sur l'énergie renouvelable

Le dernier point relatif au mandat actuel de l'ONE porte sur son avenir. Un grand nombre de participants ont indiqué espérer que l'ONE (ou la nouvelle CCTE), ou sinon le gouvernement dans une certaine mesure, accorde une plus grande importance à la préparation du terrain pour l'avenir de la production énergétique. Des participants ont demandé à notre Comité d'experts d'envisager divers moyens pour que l'organisme de réglementation des infrastructures de transport d'énergie puisse sensibiliser le public à avoir recours à des sources d'énergie renouvelable. Les Canadiens sont conscients de l'enjeu majeur que représentent les changements climatiques à l'échelle mondiale et s'attendent, à juste titre, à ce que le gouvernement prenne des mesures concrètes d'ordre systémique.

De nombreuses suggestions ont été proposées, qu'il s'agisse de tirer parti de l'énergie solaire dans les Prairies, d'utiliser l'énergie des marées dans les provinces de l'Atlantique, d'investir dans la recherche ou de revoir entièrement la structure du système canadien de production et de transport d'énergie en vue de réduire de manière considérable les émissions de gaz à effet de serre au pays et de se positionner en tant que chef de file des technologies d'énergie renouvelable pour l'avenir.

Nous sommes en accord avec l'essence de ces suggestions, même si elles sont hors du cadre de notre mandat (particulièrement parce que la majorité des activités du domaine de l'exploitation des ressources naturelles et de la production d'énergie entrent dans les champs de compétences des provinces aux termes de la Constitution). Toutefois, nous voyons une façon dont la CCTE pourrait contribuer à façonner un avenir durable, c'est-à-dire en facilitant la mise en place d'un réseau interprovincial de transport d'électricité qui permettrait au Canada de profiter pleinement des nouvelles sources d'énergie renouvelable.

Une grande majorité de nos séances de consultation et des présentations que nous avons eues et reçues ont porté sur les pipelines, puisque ces derniers sont de loin la priorité actuelle de l'ONE. Toutefois, nous nous attendons à voir de moins en moins de nouveaux projets de pipelines à l'avenir, alors que la production, le transport et le stockage de l'électricité provenant de diverses sources nécessiteront la mise en place d'un réseau de transport moderne qui sera en mesure de refléter la pleine valeur des énergies renouvelables. Alors qu'un bon nombre des enjeux touchant l'exploitation des pipelines s'appliquent aussi aux lignes de transport d'électricité, la conception et la mise en réseau des systèmes de transport d'électricité nécessitent une expertise adaptée et nous pouvons envisager que ce secteur sera en croissance et s'inscrira dans le mandat actuel de la CCTE. Même s'il ne s'agit pas d'une modification du mandat comme tel, il s'agit d'un secteur qui gagnera en importance au cours des décennies à venir et pour lequel le Canada devrait préparer le terrain.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Nous mettons présentement énormément l'accent sur les pipelines et ces derniers demeureront à l'ordre du jour pour un certain temps. Parallèlement, les enjeux liés au transport de l'électricité et à l'intégration de divers systèmes deviendront de plus en plus importants dans les années et les décennies à venir, et le Canada ne peut pas se permettre de maladresse en la matière. Il existe une excellente occasion pour le Canada de bénéficier économiquement et socialement du secteur de l'énergie de demain. La CCTE pourrait aussi être appelée à intervenir sur les questions transfrontalières d'accès au réseau électrique, sur les droits d'interconnexion, sur les règles de commerce et d'autres enjeux.

2. Les relations avec les peuples autochtones

Notre Comité s'est penché sur le spectre des relations avec les peuples autochtones, que ce soit par rapport à la politique énergétique, à l'examen et à l'approbation des projets d'infrastructures énergétiques et à la surveillance des activités d'exploitation. Nous avons entre autres posé les questions suivantes aux autochtones : Quelles sont leurs attentes en ce qui concerne les dialogues préalables (en amont) relatifs aux projets? De quelle façon la Couronne devrait procéder pour Consulter les peuples autochtones? Comment les échanges préalables continus devraient procéder? Comment peut-on tenir compte du savoir ancestral des Autochtones plus efficacement dans le cadre du processus décisionnel? Quelles mesures doivent être prises pour que la Couronne s'acquitte de ses obligations constitutionnelles ainsi que de celles qui lui incombent en vertu de la jurisprudence, des appels à l'action de la Commission de la vérité et réconciliation et des principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones?

Nous avons subdivisé nos constats et recommandations dans les catégories suivantes :

Mise en contexte permettant de tenir compte des enjeux touchant les Autochtones
2.1 Le principe de nation à nation est consacré dès le départ
Graphique : Notre vision sur la façon dont cascaderont les politiques élaborées en lien avec les relations de nation à nation jusqu'au processus décisionnel
Remarque du Comité d'experts : Notre compréhension de certains termes importants
2.2 Améliorer le processus de consultation et le renforcement des ressources humaines pour la prise de décision relatives à des projets
2.3 Conférer un pouvoir formel pour la consultation de la Couronne
2.4 Favoriser des échanges de plus grande qualité
2.5 Le principe de nation à nation est explicite dans la terminologie utilisée par les parties prenantes

Mise en contexte permettant de tenir compte des enjeux touchant les Autochtones

Avant de présenter nos constats et recommandations de manière détaillée relativement aux relations avec les peuples autochtones, nous tenons à préciser le contexte plus large dans lequel ce sujet s'inscrit. Les discussions entourant la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (ONE) ou sa structure de gouvernance sont, comparativement, assez aisées à comprendre et il est relativement simple de modifier un processus (ce que ne signifie pas pour autant qu'apporter de telles modifications s'effectue sans embûche et ne présente aucun problème). En revanche, nos consultations et nos délibérations nous ont permis d'être aux premières loges pour constater un état de fait qui n'a rien de surprenant : les enjeux touchant les Autochtones au Canada s'inscrivent dans un vaste cadre historique, culturel et juridique complexe qui comprend la Constitution, la jurisprudence, les traités (le cas échéant) ainsi que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Toute discussion portant sur ces enjeux recèle des difficultés, couvre d'innombrables aspects et exige de tenir compte de facteurs cruciaux. La Constitution consacre des droits explicites aux peuples autochtones. L'exercice de ces droits

repose sur une jurisprudence en constante évolution qui comprend des dizaines de jugements marquants, et la maîtrise des préceptes jurisprudentiels nécessite une étude approfondie et une expertise.

Il ne s'agit pas ici seulement d'un ensemble de règles, mais aussi d'un réseau de relations, ce qui fait que le gouvernement fédéral ne constitue pas le seul intervenant. En effet, les groupes de la société civile, les représentants de l'industrie et d'autres acteurs ont également un rôle à jouer dans l'amélioration du système, qui ne passe pas uniquement par les lois et les règlements, mais également par l'entretien de relations sincères avec les peuples autochtones. Malgré l'importance des normes juridiques à cet égard, la réconciliation ne pourra se concrétiser que par le maintien de relations positives.

Au Canada, la culture et la langue des communautés autochtones présentent une riche diversité, mais on y retrouve certaines valeurs communes et une conception semblable de la place des êtres humains dans l'environnement. Afin de comprendre les raisons pour lesquelles il faut faire place aux savoirs ancestraux des Autochtones et à leur vision du monde dans le processus décisionnel, il importe de se sensibiliser à cette façon de penser. Nous ne pouvons qu'exprimer nos propres opinions et points de vue et ne souhaitons aucunement déformer la perspective proposée par les membres des divers peuples autochtones représentés lors de nos audiences. Nous comprenons mieux la vision du monde des Autochtones et nous avons tenté de faire honneur à ces enseignements et de les mettre en pratique le mieux que nous pouvions.

Les rapports que le gouvernement canadien entretient avec les Premières Nations sont le fruit d'une histoire centenaire, complexe et souvent tragique, qui permet de comprendre la situation actuelle, et ce constat nous permet de collaborer à l'avènement d'un avenir meilleur. Le rapport de la Commission de la vérité et réconciliation et les appels à l'action qu'il comprend facilite la compréhension d'une facette de cette histoire.

Chaque nation autochtone dispose de pratiques distinctes, organise diverses cérémonies, applique ses propres lois, occupe un territoire précis et entretient des relations uniques avec le gouvernement canadien ainsi qu'avec les autres nations. Dans bien des cas, bon nombre de ces éléments diffèrent fondamentalement de l'image qu'en a le monde occidental. À titre d'exemple, on nous a dit en audience que des nations autochtones avaient des revendications territoriales historiques concurrentes, situation qui, d'un point de vue occidental, peut s'apparenter à un différend qu'il faudrait porter devant les tribunaux. Pour les Autochtones, il peut toutefois s'agir de terres dont la richesse justifierait qu'elles soient détenues conjointement et coadministrées.

À l'heure actuelle, les gouvernements revoient à la fois leur structure et leurs processus afin de permettre aux peuples autochtones de participer au processus de prise de décision qui les touchent. Le gouvernement du Canada a déclaré son appui sans réserve à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, ce qui contribue à façonner les droits définis dans la Constitution et signale de façon très forte l'avènement de nouvelles relations entre les gouvernements et les peuples autochtones à l'échelle mondiale.

En d'autres mots, une foule de facteurs, d'institutions, de configurations politiques et de relations en évolution constante modifie la réponse à une question en apparence simple : « Comment les organismes de réglementation doivent-ils interagir avec les peuples autochtones? » Notre Comité

a tenté d'examiner ces enjeux dans leur contexte et de formuler des recommandations qui tiennent compte du portrait esquissé ci-dessus et qui s'harmonisent avec lui. Nous n'avons pas pour mandat de rédiger un traité faisant autorité sur toutes ces questions. Toutefois, nous nous attendons à ce que toute mesure mise en œuvre à la suite de nos recommandations concernant les relations avec les peuples autochtones tienne compte de l'ensemble des facteurs culturels, spirituels, historiques, politiques, juridiques ou d'autre nature les encadrant.

Pour conclure, nous souhaiterions transmettre une leçon apprise au cours de nos délibérations. En parcourant le pays, nous avons écouté des gens issus de tous les milieux s'exprimer sur une foule de sujets touchant les Autochtones. On nous a dit que le système était défaillant et nous on a offert des suggestions de réformes qui sont pertinentes. Pendant nos délibérations, la composition diversifiée de notre Comité, dont certains membres étaient autochtones, nous a été très précieuse puisqu'elle nous a permis de mieux comprendre les informations portées à notre attention et les expériences dont certains nous ont partagées. Ainsi, nous croyons que notre compréhension collective des enjeux s'est grandement améliorée. À notre avis, notre expérience illustre donc parfaitement la valeur pratique de la prise en compte du point de vue des Premières Nations et de la grande importante de leur participation au processus décisionnel.

2.1 Le principe de nation à nation est consacré dès le départ

On nous a entretenus de l'importance de l'établissement de relations de nation à nation entre le gouvernement canadien et les peuples autochtones. De plus, on nous a également mentionné (comme il est précisé dans les sections 1 et 3) certaines lacunes de la politique nationale encadrant la réglementation relative aux infrastructures énergétiques. À notre avis, il est uniquement possible d'établir des relations de nation à nation si le gouvernement canadien fait preuve d'honnêteté lorsqu'il tente d'obtenir le consentement des peuples autochtones avant d'agir dans les dossiers touchant aux droits de ces derniers et que les décisions à cet égard se prennent conjointement autant que faire se peut.

Les droits ancestraux, issus de traités et titre des Autochtones sont consacrés dans la Constitution et renforcés par un corpus grandissant de jurisprudence. Un facteur encore en évolution, qui contribue à modifier les mentalités en la matière, est la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), document publié par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2007. Elle comporte 46 articles portant sur les droits individuels et collectifs des Autochtones, ainsi que sur les obligations de l'État de les protéger et de les honorer. Le gouvernement canadien a déclaré son appui sans réserve à la DNUDPA et indiqué qu'il comptait en réaliser les objectifs. L'article 19, une des dispositions les plus importantes et discutées de la Déclaration prévoit que les États doivent consulter et collaborer de bonne foi avec les peuples autochtones afin de rechercher leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause relativement à toute mesure les touchant.

Les politiques publiques qui s'élaborent et les précédents juridiques qui s'établissent à l'heure actuelle orienteront l'application de la Déclaration et, plus précisément, de son article 19 au Canada. Nous voyons d'un bon œil toutes les mesures et les réformes entreprises dans le but de rechercher le consentement des peuples autochtones et croyons que l'ensemble de la population canadienne en sortira gagnante.

Nous présentons ci-dessous quelques constats et recommandations visant à établir de quelle façon ce type de relation interviendra dans le cadre de l'évaluation de projets par l'éventuelle Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE) et ses opérations. Toutefois, nous ne serions pas rigoureux si nous omettions d'inclure dans notre portrait de la situation l'orientation générale des politiques publiques, thème ayant fait l'objet de nombreuses discussions dans le cadre de nos consultations. Ailleurs dans notre rapport, nous avons conclu qu'une Stratégie énergétique canadienne représente une politique publique importante pour favoriser la réglementation concernant les infrastructures énergétiques. Nous avons, à cet effet, recommandé que le ministère des Ressources naturelles, avec l'ensemble du gouvernement, adopte et poursuive la mise en œuvre d'une telle politique publique. En outre, nous sommes d'avis que la relation de nation à nation doit débuter à cette étape de la conception des politiques publiques, et que les peuples autochtones doivent être officiellement Consultés et engagés dans le processus de conception d'une telle politique publique. L'objectif étant d'obtenir un consensus aussi solide que possible quant à ces questions.

La question reste à savoir comment y arriver. Cette question comporte un poids considérable dans la vision que nous nous faisons du renouvellement des relations avec les peuples autochtones lorsqu'il s'agit de décisions concernant les infrastructures énergétiques et leur surveillance, étant entendu que les enjeux entourant la façon dont le Canada et les peuples autochtones dirigent ensemble comporte des ramifications qui dépassent la sphère énergétique. Toutefois, la décision récente du Premier ministre de former un groupe de travail ministériel, chapeauté par le ministre de la Justice, nous réjouit. Ce groupe collaborera avec les peuples autochtones afin de déterminer comment le gouvernement canadien mettra en œuvre à haut niveau les principes de la DNUDPA tout en bâtissant des relations de nation à nation avec les Premières Nations. Ce groupe nous conseillera quant à la manière de prendre des décisions conjointes relativement aux politiques importantes.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : nous savons que la mise en œuvre de nos recommandations concernant la Consultation des Autochtones et les dialogues avec eux devront s'harmoniser avec les orientations qui seront émises par le Groupe de travail ministériel pour réaliser la mise en œuvre du principe de nation à nation. Néanmoins, nous proposons dans le présent rapport un cadre indiquant comment harmoniser le processus décisionnel avec l'esprit de la relation de nation à nation, et ce, à toutes les étapes du processus, en partenariat avec les peuples autochtones. Au fil du temps, il serait ainsi possible que nous puissions assister à l'avènement d'institutions à haut niveau qui surveilleraient et donneraient du souffle à la relation de nation à nation sur une base continue. Nous appuierions une telle pratique.

GRAPHIQUE : Notre vision sur la façon dont cascaderont les politiques élaborées en lien avec les relations de nation à nation jusqu'au processus décisionnel

La figure 6 montre comment nous voyons la relation de nation à nation cascader en partant de l'élaboration de politiques publiques à haut niveau jusqu'au processus d'évaluation des projets majeurs en deux phases.

Figure 6

REMARQUE DU COMITÉ D'EXPERTS : Notre compréhension de certains termes importants

Lors de nos discussions concernant les enjeux touchant les Autochtones, nous avons dû nous pencher sérieusement sur plusieurs concepts et termes fondamentaux, à la définition desquels nous avons longuement réfléchi pendant nos délibérations, tout en nous assurant que les membres de notre Comité d'experts s'entendaient sur leur sens. Les spécialistes de la question connaissent déjà très bien ces concepts, mais un « lexique » présentant notre propre compréhension des termes essentiels en question pourrait s'avérer utile aux Canadiens peu au fait du sujet (*a fortiori* s'ils ne sont pas Autochtones). Il ne s'agit ni d'un dictionnaire ni d'un ouvrage juridique de référence. Nous souhaitons uniquement expliquer dans nos mots la signification de ces concepts de manière à faciliter le travail d'interprétation du lecteur par rapport à nos intentions. Nos délibérations nous ont fait prendre conscience de l'importance de la précision des définitions, car elles permettent de préciser certaines questions et d'éviter les malentendus. En effet, la discorde, qui est généralement évitable, résulte souvent d'une omission des parties en présence de préciser ce qu'elles entendent par les concepts invoqués.

Consultation

Selon les commentaires que nous avons recueillis et le résultat de nos propres discussions, le terme « Consultation » renvoie à un processus officiel dans le cadre duquel le gouvernement (et, dans une moindre mesure, les promoteurs d'un projet quelconque) entreprend des discussions avec les peuples autochtones concernant tout projet ou toute initiative qui pourrait affecter leurs droits. Une Consultation n'a pas pour finalité d'autoriser le gouvernement à affirmer « nous avons écouté le point de vue des Autochtones quant à leurs intérêts. » Le processus a pour but d'informer les peuples autochtones des enjeux affectant leurs droits, de rechercher leur consentement et de déterminer les mesures d'accommodement appropriées et nécessaires (voir ci-dessous le terme accommodement). Il est important de noter que la Couronne (le gouvernement) a l'*obligation* de consulter les peuples autochtones; il ne s'agit pas seulement d'une pratique encouragée ou souhaitable.

À l'heure actuelle, le débat se poursuit afin de déterminer plus précisément ce qui constitue ou non une Consultation et de la façon dont elle doit être menée. Toutefois, notre raisonnement se fonde uniquement sur notre compréhension actuelle de ce concept.

Dans un contexte non autochtone, on emploie souvent le terme « consultation » pour désigner des activités dont le but consiste à recueillir le point de vue des gens. Par exemple, une municipalité pourrait mener des consultations pour savoir ce que ses citoyens pensent du projet de construction d'une nouvelle bibliothèque. Il ne s'agirait pas toutefois d'une Consultation dans un contexte autochtone. Nous savons que de telles distinctions peuvent porter à confusion. Pour cette raison, nous avons donc orthographié ce terme avec une majuscule pour indiquer sa signification juridique précise.

Accommodement	Selon les explications qu'on nous a fournies, le processus d'accommodement est indissociable de celui de la Consultation. Plus précisément, la Consultation détermine les répercussions d'un projet sur les droits des Autochtones alors que le processus d'accommodement renvoie aux mesures prises par le gouvernement et les promoteurs des projets pour dédommager les communautés autochtones dont les droits ancestraux, issus de traités et titre ont été ou peuvent être atteints. La Consultation prend simplement la forme d'une conversation qui n'a pas pour fonction d'orienter les accommodements proposés aux Autochtones. Quant au processus d'accommodement lui-même, il comprend toute mesure visant l'atténuation des risques, le dédommagement des communautés et le partage des bénéfices. On ne peut déterminer ce qui constitue une mesure d'accommodement adéquate uniquement en appliquant une formule ou en effectuant un calcul économique, car sa justesse dépendra fortement du contexte.
Dialogue	À nos yeux, un dialogue renvoie à tout échange informel ou volonté de communication à propos des facettes d'une mesure affectant les peuples autochtones. Le terme renvoie à une foule de situations et peut prendre toute forme qui conviendra aux parties concernées. Par exemple, un dialogue relatif à un projet peut constituer en une réunion entre les membres de l'industrie et les communautés autochtones dans le but de présenter les grandes lignes de leur plan. Les dialogues ne visent ni à déterminer l'étendue de droits ou la validité d'un titre ni à définir des mesures d'accommodement. Ils permettent aux peuples autochtones de trouver des solutions aux problèmes qui se présentent, en collaboration avec le gouvernement et les membres de l'industrie et de manière informelle. Les séances organisées par notre Comité d'experts constituaient des dialogues (échanges d'opinions et d'idées), et non des Consultations au sens de la Consultation autochtone. Le terme « dialogue » renvoie également au processus équivalent par lequel le gouvernement interagit avec les parties prenantes non autochtones. Nous avons employé cette expression pour désigner les deux situations, mais dans la version française de notre rapport, nous avons aussi utilisé le terme consultation avec une minuscule pour référer aussi aux échanges.

2.2 Améliorer le processus de consultation et le renforcement des ressources humaines pour la prise de décision relatives à des projets

Nous avons entendu plusieurs commentaires au cours de nos séances publiques portant sur le rôle de la Couronne dans le cadre de la Consultation des Autochtones et la forme que prend cette Consultation dans tous les aspects de l'évaluation d'un projet, et particulièrement, sur certains aspects détaillés comme le choix du tracé et les impacts sur les droits ancestraux, issus de traités et titres des Autochtones.

Selon ce que nous avons entendu, les Consultations auprès des Autochtones prennent à la fois la forme d'un processus formel et de dialogues informels dirigés par l'ONE, le Bureau de gestion des grands projets ou par les promoteurs de projets que ce soit séparément ou conjointement entre eux. Les Autochtones nous ont indiqué souvent ignorer s'ils sont Consultés ou par qui ils le sont. Il semblerait que le gouvernement fédéral délègue souvent ses responsabilités en matière de Consultation à l'industrie, qui ne peut pas, et ne devrait pas, déterminer les intérêts des Autochtones ou recommander des mesures en cas d'atteinte aux droits ancestraux, issus de traités et titres des Autochtones. De plus, selon plusieurs communautés, la Consultation et les dialogues semblent être menés de manière désordonnée sans qu'elles connaissent la procédure à suivre, les objectifs à atteindre et les obligations juridiques associées à ces activités. Pour être clair, plusieurs communautés autochtones nous ont signalé avoir souvent l'impression que les Consultations menées à l'heure actuelle constituent une manœuvre permettant au gouvernement ainsi qu'aux membres de l'industrie de se laver les mains de leurs obligations au lieu d'atteindre l'objectif réel du processus, soit d'évaluer les répercussions d'un projet sur les droits ancestraux, issus de traités et titres de Premières Nations et, plus important encore, de déterminer et de prendre les mesures d'accommodement adéquates en cas d'atteinte. Ainsi, les Consultations sont bien plus que de simples conversations et ne représentent pas non plus un processus qui vise à recueillir des commentaires dont on pourrait ne pas tenir compte.

Le processus actuellement en place pour la Consultation doit être amélioré, assorti de lignes directrices et de règles d'imputabilité claires. Il convient également de faire comprendre que la Consultation constitue une obligation de la Couronne qui ne doit pas être déléguée à l'industrie ni honorée par cette dernière. Les promoteurs des projets peuvent assister toutefois aux séances de Consultation, à titre de personne ressource, si la communauté autochtone en question le souhaite.

La Consultation significative n'est pas qu'une affaire de processus adéquat et d'imputabilité bien définis. On nous a clairement fait savoir que de réelles Consultations significatives peuvent seulement avoir lieu si les communautés autochtones sont en mesure de dialoguer à propos des examens de projets d'infrastructures énergétiques et de la surveillance de ces projets. Pour les communautés autochtones, leur manque perpétuel de ressources et leur incapacité à échanger avec le gouvernement constituent certaines des conséquences perpétuelles de la colonisation, ce qui vient renforcer l'impression erronée selon laquelle les Autochtones ne peuvent s'occuper de tels dossiers. Nous croyons qu'avec les mécanismes appropriés et les appuis requis, la capacité d'agir de manière efficace et efficiente peut devenir une réalité. De nos jours, l'ONE verse des fonds aux communautés autochtones pour favoriser leur participation, pratique que nous appuyons sans réserve. On nous a aussi dit que les programmes de financement en place visaient principalement la représentation juridique et la réalisation de travaux scientifiques par des tiers,

ce qui améliore peu la capacité d'agir des Premières Nations à long terme et ne produit presque pas de résultats au niveau systémique.

Nous tenons à préciser qu'on nous a également fait part de préoccupations selon lesquelles le financement destiné aux communautés autochtones serait insuffisant et inadéquat étant donné la complexité des enjeux en question. Ce sujet est important, mais il est beaucoup trop difficile de déterminer de façon rigoureuse si le financement de la participation convient pour qu'un comité comme le nôtre règle une telle question.

Nous suggérons donc la mise sur pied d'un Bureau des grands projets pour les Autochtones représentant et appuyant les communautés autochtones dans le cadre de la phase stratégique et de prise de décision concernant l'octroi d'autorisations. Ce Bureau faciliterait la participation des Autochtones tout au long de la mise en œuvre des projets selon le degré d'engagement souhaité par les communautés.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Comme nous le mentionnions plus haut, ces processus de Consultation s'harmoniseraient avec les travaux du Groupe de travail interministériel visant à établir des paramètres qui guideront l'établissement de relations de nation à nation. Par rapport à notre mandat, cette recommandation pour la mise en place d'un Bureau des grands projets pour les Autochtones s'applique au processus de réglementation de l'infrastructure de transport d'énergie, mais bien entendu, il peut devenir un modèle qui pourrait être étendu dans d'autres domaines gouvernementaux. Nous proposons par ailleurs que le gouvernement entreprenne un examen spécifique du financement accordé aux peuples autochtones afin de déterminer s'il est suffisant et quelles autres mesures pourraient être mises en œuvre pour améliorer les résultats de la Consultation.

Tel que discuté précédemment, les communautés autochtones sont tenues de participer de manière plus intensive aux processus de Consultation et de dialogue que la plupart des autres Canadiens. Par exemple, les peuples autochtones sont censés discuter d'enjeux spécifiques au projet, comme l'évaluation environnementale et les enjeux socio-économiques, avec leur promoteur avant même que la proposition de projet ne soit soumise. Ensuite, ils doivent participer aux phases stratégiques et de délivrance des autorisations concernant ces mêmes enjeux et certains autres, en respectant à l'occasion des procédures quasi judiciaires, lesquelles nécessitent une analyse et une préparation plus rigoureuse. Puis, ils sont censés dialoguer avec les membres des différents gouvernements en vue d'apporter des arguments visant à faire progresser les questions sur les enjeux soulevés, dont les atteintes potentielles à leurs droits, le financement, etc. Par la suite, ils devraient également engager des discussions avec les membres de leur communauté afin de les tenir informés, de solliciter leur avis au cours de chaque phase, de recueillir des connaissances traditionnelles et plus encore. Dans son ensemble, la quantité de temps, de ressources et d'efforts exigés de la part des communautés autochtones est considérable et incontestablement supérieure à celle exigée de la part de tout autre Canadien. Il s'agit d'un des principaux motifs pour la mise en place du Bureau des grands projets pour les Autochtones : renforcer les ressources et réduire le fardeau imposé par les Consultations. Chaque communauté et détenteur de droits peut décider de tirer parti ou non des services du Bureau des grands projets pour les Autochtones et de la manière dont il souhaite le faire, mais la mise en place d'un tel organisme pourrait grandement contribuer à améliorer les résultats et réduire le fardeau des Consultations.

2.3 Conférer un pouvoir formel pour la consultation de la Couronne

Dans le cadre de nos audiences, nous avons entendu de nombreux commentaires portant sur la Consultation formelle des peuples autochtones de tous les niveaux, sur l'attribution de la responsabilité spécifique d'honorer cette obligation de Consulter et d'offrir des accommodements aux peuples autochtones. Cet enjeu est distinct des questions de nature administrative portant sur la façon dont le processus devrait fonctionner. L'enjeu entourant l'attribution de la responsabilité d'entreprendre des Consultations est aussi important que subtil, et nous nous devons de l'aborder séparément afin de nous assurer qu'il est présenté avec toute la clarté et la précision qu'il mérite dans notre rapport.

Selon les commentaires que nous avons reçus, nous comprenons la situation de la façon suivante. En vertu de la loi, la Couronne a l'obligation d'honorer l'obligation de Consulter les peuples autochtones sur tout sujet susceptible de porter atteinte à leurs droits, de prendre les mesures d'accommodement adéquates qui soient proportionnelles à cette atteinte et de s'assurer que le processus de Consultation même soit adéquat. Par ailleurs, nous savons que l'affaire de la *Première Nation des Chippewas de la Thames c. Enbridge Pipelines Inc. et coll.* et celle du *Hameau de Clyde River et coll. c. Petroleum Geo-Services Inc. (PGS) et coll.* font présentement l'objet d'une étude par la Cour suprême, et que les jugements qui doivent être rendus prochainement fourniront plus de précision sur les organisations qui ont un rôle à jouer ou la responsabilité de déterminer l'adéquation des Consultations. Bien que cette obligation de Consulter semble tout à fait évidente dans l'abstrait, son application engendre un débat de grande importance sur la question de savoir qui, dans les faits, est autorisée à l'honorer. Bien entendu, ni la Reine ni le Gouverneur général ne peuvent en pratique entreprendre le processus de Consultation. Par conséquent, cette tâche doit être déléguée à ses représentants, quels qu'ils soient. Les personnes désignées pour agir à ce titre doivent donc représenter le gouvernement (p. ex. des représentants de l'industrie ne peuvent se voir déléguer le pouvoir de procéder à une Consultation formelle), et posséder le niveau d'autorité requis pour « représenter » la Couronne de manière efficace. Quant aux aspects

logistiques portant sur le moment et la manière dont cette autorité est exercée dans le cadre du processus actuel de Consultation, ils demeurent imprécis et pleins d'embûches sérieuses.

Cet enjeu peut devenir considérablement complexe, mais un fait demeure. Le cadre applicable et le processus visant à déterminer qui est le représentant de la Couronne aux fins de la Consultation des peuples autochtones ne sont pas précis, sans compter que les règles existantes ne sont pas appliquées uniformément. L'ensemble des parties s'entendent pour dire qu'*une personne* doit assumer ce rôle. Nous devons donc déterminer qui est ce représentant pour poursuivre. Nous sommes d'avis que la CCTE, à titre d'organisme réglementaire, ne devrait pas être le représentant de la Couronne aux fins de la Consultation des peuples autochtones, mais le Bureau de gestion des grands projets est bien positionné pour assumer ce rôle. Toutefois, si ce Bureau n'assume pas ce rôle comme nous le suggérons, ce dernier devrait néanmoins avoir la responsabilité de confirmer de manière explicite l'identité de la personne devant remplir ce rôle, et ce, pour chaque projet.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Tant qu'une réponse claire ne sera pas fournie à cette question essentielle, nous croyons qu'il sera difficile pour le gouvernement et les peuples autochtones de construire des relations de nation à nation sans être distraits par des détails liés aux processus et des doutes sur la légitimité juridique du processus de Consultation, aussi bien conçu et bien intentionné soit-il. Nous suggérons par ailleurs que tout représentant de la Couronne chargé de travailler avec les peuples autochtones dispose de solides compétences en matière de consultation, (et être présent sur le terrain) en plus de posséder l'expertise appropriée sur le sujet.

2.4 Favoriser des dialogues de plus grande qualité

Bon nombre de nos conversations avec les Canadiens ont porté sur le processus formel de Consultation et sur les accommodements, sujets que nous avons traités en détail précédemment. Bien que nous ayons accordé beaucoup d'attention à l'enjeu de la Consultation, nous avons également reçu beaucoup de commentaires sur la question des dialogues des communautés autochtones, tant avec le gouvernement qu'avec l'industrie, de façon à établir et maintenir des relations et à aider toutes les parties prenantes à mieux se comprendre et collaborer pour obtenir des résultats satisfaisants pour tous.

Les dialogues ne constituent pas un processus formel, ne sont pas assujettis aux mêmes règles et à la même portée juridique que la Consultation, mais ils demeurent extrêmement importants et représentent une grande partie des interactions entre les peuples autochtones et le gouvernement dans le cadre d'un projet (beaucoup plus importants qu'au cours d'un processus formel

d'approbation de projets). Les Canadiens que nous avons rencontrés nous ont mentionné que l'organisme qui régit l'infrastructure énergétique devrait encourager et permettre de meilleurs dialogues avec les peuples autochtones tout au long du cycle de vie d'un projet (depuis son examen, et pendant sa construction, son exploitation, jusqu'à son démantèlement), en portant une attention particulière aux dialogues en amont, avant que les projets n'atteignent les étapes de leur examen officiel pour la prise de décision. Nous avons découvert que les peuples autochtones sont souvent surpris d'apprendre que des projets sont rendus à l'étape de l'examen et de l'approbation, après avoir fait l'objet de travaux considérables de conception sans qu'aucune communication ni aucun échange n'ait été tenté auprès des communautés autochtones concernées. Elles auraient pu avoir des commentaires et des conseils judicieux à donner sur la conception du projet, et à tout le moins, pu tirer parti d'un avis préalable afin de préparer leurs communautés aux processus d'examen et d'approbation.

En ce qui a trait à la gestion pendant l'ensemble du cycle de vie et des activités continues d'exploitation, de simples ententes convenues de bonne foi entre l'industrie, le gouvernement et les peuples autochtones peuvent s'avérer beaucoup plus efficaces pour résoudre les problèmes et engendrer de meilleurs résultats sur le plan de la sécurité et de la protection de l'environnement. De manière générale, chaque fois qu'il est possible d'obtenir le libre consensus des parties prenantes, par le dialogue et la compréhension mutuelle, sans avoir recours à des mécanismes formels, il est possible d'anticiper une réussite. Par contre, il importe de souligner que l'obligation de Consultation de la Couronne doit toujours être respectée.

Il est important ici de distinguer les dialogues de la Consultation car ils ont pour but d'assurer la transmission d'information et d'entretenir la collaboration, mais ils ne servent pas à rechercher un consentement officiel dans le cadre de la relation de nation à nation.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Notre vision repose sur des relations productives entre des personnes qui, dans les faits, participent à un dialogue significatif. Nous reconnaissons que toute modification législative ou ligne directrice officielle ne représente qu'une partie du travail pour atteindre de tels résultats et que cette recommandation dépend du caractère, de la volonté et de l'engagement de toutes parties prenantes afin de créer de meilleures relations. La Federal Energy Regulatory Commission (FERC) des États-Unis a élaboré des pratiques exemplaires détaillées sur les dialogues préalables au dépôt de projets qui pourraient servir de modèle.

2.5 Le principe de nation à nation est explicite dans la terminologie utilisée par les parties prenantes

Pour clore cette question, nous désirons revenir sur un commentaire qui a été soulevé dans bon nombre des documents, présentations et discussions que nous avons examinés pendant notre mandat. Il s'agit du concept essentiel selon lequel ces relations de nation à nation doivent être établies en fonction des exigences des nations concernées. Les participants nous ont expliqué que les peuples autochtones ont été invités à discuter depuis fort longtemps, soi-disant à titre de partenaires égaux, alors que leurs droits ancestraux, issus de traités et titres sont en cause, mais seulement s'ils respectaient les processus, coutumes et pratiques du Canada. Cette attitude ne reflète pas une dynamique d'égalité, mais plutôt une perspective où Ottawa impose des conditions sur la tenue du débat et la prise de décision, et où les Autochtones sont invités à participer.

Nous avons appris que les Premières Nations ont leurs propres méthodes pour prendre des décisions, pour comprendre l'environnement, que l'approche narrative constitue une forme essentielle de communication, et que les traditions juridiques de plusieurs d'entre elles comportent des pratiques cérémoniales importantes et d'autres activités qui forment des éléments essentiels du processus décisionnel. Par exemple, une cérémonie de l'eau n'est pas exécutée avant de commencer le « vrai » travail, mais en fait, elle fait partie du processus de gouvernance de ces communautés depuis des temps immémoriaux. Les Autochtones que vous avons rencontrés nous ont encouragés, de même que le gouvernement, à établir des rapports avec les peuples autochtones selon leurs propres conditions, en respectant leurs traditions et dans leurs propres lieux. Une longue maison « longhouse » érigée près d'une rivière ne ressemble en rien à une salle de conférence urbaine entourée de verre et de béton, et il arrive souvent que la longue maison s'avère un meilleur lieu où les personnes autochtones et non autochtones peuvent se réunir, parler et réfléchir de manière constructive à la protection de l'environnement en vue de parvenir à un consensus.

Les Premières Nations constituent une vaste mosaïque d'un bout à l'autre du pays et comptent une grande diversité d'expériences, de langues et de cultures. Il ne faut pas s'étonner si un processus parfait pour une communauté mi'Kmaq du Nouveau-Brunswick s'avère inacceptable pour une communauté crie du Nord de l'Ontario. Les lignes directrices et les normes sont fort utiles, mais il convient de faire attention à ce que ces mêmes lignes directrices ne deviennent pas une approche inflexible et universelle qui soit appliquée à toutes les communautés, où qu'elles soient. Lorsque des nations se rencontrent, elles établissent les conditions de leur collaboration et il devrait en être de même entre chaque nation autochtone et le Canada selon un cadre général accepté.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Nous reconnaissons qu'il existe des défis logistiques à l'inclusion d'une vaste gamme de langues autochtones ou à la tenue d'événements en dehors de grands centres urbains (nos propres consultations ont surtout eu lieu dans de grandes villes). Hormis de tels facteurs qui doivent être pris en compte, nous pensons qu'il est possible de trouver un meilleur terrain d'entente, et que tant le gouvernement que l'industrie tireraient grandement parti de dialogues plus soutenus, tout comme les peuples autochtones. Les avantages de tels dialogues sont mutuels.

Autres éléments concernant les peuples autochtones

Cette section a porté en grande partie sur d'importants constats et des recommandations en lien avec les relations du Canada avec les peuples autochtones. Toutefois, nous avons délibérément évité d'y inclure tous les constats et toutes les recommandations qui concernent les peuples autochtones. Pourquoi? Parce que nous croyons que ces relations, et les objectifs de réconciliation se retrouvent dans pratiquement tous les aspects du système de réglementation des infrastructures de transport d'énergie. Par conséquent, l'ensemble de ce rapport comporte des recommandations visant à améliorer la composition du conseil d'administration de la CCTE et les commissaires aux audiences, en mettant les savoirs ancestraux des Autochtones sur un pied d'égalité avec la science occidentale, en tenant un processus de Consultation formel aux étapes de la phase stratégique et de la phase de prise de décision concernant l'octroi ou le renouvellement d'autorisations, ou encore pour établir un meilleur forum favorisant des dialogues continus avec les communautés autochtones en vue d'améliorer la surveillance des infrastructures.

Nous voulons également répéter que nous comprenons que nos recommandations concernant les peuples autochtones doivent s'appliquer au sein d'un environnement en constante évolution qui est défini par les divers gouvernements, les organismes autochtones et les décisions des tribunaux.

3. Gouvernance et processus décisionnel

Notre Comité d'experts a étudié le processus décisionnel actuellement en place ainsi que la gouvernance de l'ONE (ONE). Dans le cadre de nos consultations, nous avons demandé aux participants de répondre à certaines questions, parmi lesquelles se retrouvaient les suivantes : Quelle est l'autorité qui devrait prendre la décision finale en fonction du type de projet soumis pour approbation? Quel serait le délai raisonnable pour l'examen et l'approbation d'un projet? Où devrait être situé l'administration centrale de l'ONE? Quelles devraient être les conditions de nomination des membres de l'Office (de la future Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE))? Nos observations et recommandations en fonction de ces sujets de recherche ont été organisées selon les sous-catégories suivantes :

3.1 Rôle du gouverneur en conseil dans le processus d'approbation stratégique des grands projets
3.2 Pouvoir de délivrer des permis et d'imposer des conditions
3.3 Gouvernance de la CCTE et gouvernance de son conseil d'administration
3.4 Compétences essentielles pour les commissaires des audiences et pour les administrateurs du conseil d'administration

Il est important de noter que notre analyse et nos recommandations portant sur le processus décisionnel comprennent ici la pleine expression d'une relation nation à nation entre le Canada et les peuples autochtones dans le cadre de ce processus décisionnel, tel que mentionné au chapitre 2, à la sous-section 2.1.

3.1 Rôle du gouverneur en conseil dans le processus d'approbation stratégique des grands projets

Comme nous l'avons vu au chapitre portant sur le mandat, certains Canadiens nous ont indiqué que la question visant à déterminer si un grand projet proposé est dans l'intérêt national ne devrait pas relever de l'ONE actuel. La plupart des répondants nous ont fait part du fait que le gouverneur en conseil (c.-à-d. le Cabinet, en langage de profane) devrait être l'autorité désignée pour déterminer si un grand projet est conforme à l'intérêt national. On nous a exprimé le souhait que le gouverneur en conseil soit l'autorité souhaitée parce qu'il est élu et directement imputable envers les Canadiens. Quelques-uns ont même étendu cette notion et suggéré que l'approbation de grands projets soit votée au Parlement.

D'autre part, certains ont laissé entendre que l'évaluation de grands projets par rapport à leur conformité au concept d'intérêt national devrait être dépolitisée, et laissée à un tribunal d'experts indépendants et non au gouverneur en conseil. Bon nombre de ceux qui ont adopté ce point de vue ont suggéré que l'ONE actuel, en raison de la perception de la relation étroite, pour ne pas dire biaisée, qu'il entretient avec l'industrie qu'il réglemente, ne peut pas s'acquitter de ce rôle. D'autres ont plutôt laissé entendre que l'ONE est bien placé pour réaliser cette détermination et qu'il le fait de manière efficace.

Nous concevons que la détermination de la conformité d'un grand projet par rapport à l'intérêt national, par un organisme indépendant, comme la future CCTE, qui aurait recours à des critères exclusivement fondés sur des données probantes, puisse s'avérer une solution attrayante. Toutefois, dans le cadre de nos délibérations, nous avons conclu que cette solution mènerait inévitablement à des doutes sur l'indépendance et la compétence de cet organisme chaque fois qu'il procéderait à cette détermination puisqu'aucun critère prédéterminé ni de règles ne peut permettre de statuer de façon satisfaisante sur la question de la détermination de la conformité d'un projet à l'intérêt national. Nous sommes inévitablement arrivés à la conclusion que le gouverneur en conseil doit être l'autorité désignée pour déterminer si un projet est conforme à l'intérêt national. Cette détermination ne pourrait se faire qu'à la suite de la Consultation auprès des peuples autochtones et de dialogues avec le public. Des Autochtones nous ont mentionné que le rôle du gouverneur en conseil revêt une importance particulière pour eux, puisqu'il constitue une sorte de garantie d'une intervention politique si leurs droits, traités ou titres étaient enfreints. Cette détermination par le gouverneur en conseil de l'adéquation d'un grand projet par rapport à l'intérêt national, constituerait la première partie d'une approche en deux étapes applicable à l'examen de tout grand projet. En effet, cette première étape serait suivie de la tenue d'une commission d'examen conjoint, CCTE-ACEE (Agence canadienne d'évaluation environnementale) pour la réalisation d'une évaluation environnementale et, le cas échéant, l'octroi de l'autorisation.

Il est toutefois important de noter qu'on nous a fait part d'inquiétudes importantes concernant le rôle que joue actuellement le gouverneur en conseil (pour l'approbation de tous les projets d'une longueur de plus de 40 km), non pas parce qu'il pose problème sur le plan de la légitimité, mais parce que les décisions prises par le Cabinet sont peu transparentes et voilées par la tradition du secret du Cabinet. Ce manque de limpidité ne permet pas aux parties qui se sont exprimées sur un projet donné de mesurer l'importance accordée à leur avis ou seulement même s'il a été considéré. Cette situation est aggravée par le fait que le gouverneur en conseil approuve tous les aspects d'un grand projet, allant de l'importance stratégique du projet jusqu'aux détails techniques.

Les participants à nos consultations nous ont aussi partagé leurs préoccupations par rapport à la question du délai actuel de 15 mois, dans lequel se prend la décision de l'ONE, et celui de 3 mois octroyé au gouverneur en conseil pour procéder à son examen. Ces délais ne sont pas jugés réalistes dans le cadre de grands projets complexes. Il y aurait beaucoup trop à faire, dans un aussi court délai, pour participer de façon significative aux consultations. Ou bien les décisions seraient prises précipitamment avec une participation publique limitée ou bien les délais seraient prolongés et alors la question de la prévisibilité pour le promoteur constituerait un enjeu.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Nous concevons cette première phase comme en étant une étape au cours de laquelle le ministre des Ressources naturelles émettrait au gouverneur en conseil une recommandation sur la base d'un avis qu'il aurait reçu du gouvernement, incluant l'avis du Bureau de gestion des grands projets présenté, et à la suite de la consultation du public et de la Consultation des Autochtones. La recommandation est rendue publique et le ministre ferait preuve de transparence et permettrait aux parties prenantes et aux communautés autochtones de voir comment leur point de vue et leurs intérêts ont été pris en considération. Nous reconnaissons que le secret du Cabinet constitue une pratique établie dans le processus décisionnel. Néanmoins, nous encourageons le gouvernement à fournir une justification, dans la mesure du possible, notamment dans les cas où le Cabinet ne suivrait pas les recommandations qui lui sont fournies. Nous comprenons que certains souhaitent une plus grande transparence au niveau du Cabinet et nous croyons que les modifications que nous recommandons, ajoutées au fait que toute décision réglementaire définitive ferait l'objet d'une justification complète, répondent aux préoccupations concernant le manque de transparence du processus actuel. Nous croyons que la détermination de ce qui est dans l'intérêt national devrait être un processus administratif alors que l'examen d'un projet conduisant à l'octroi d'une autorisation serait un processus quasi judiciaire qui intégrerait diverses approches d'une plus grande souplesse.

Figure 2

3.2 Pouvoir de délivrer des permis et d'imposer des conditions

Certaines personnes, lors de nos consultations, ont exprimé des préoccupations concernant, l'ONE, parce qu'à titre d'organisme quasi judiciaire, il établit ses propres procédures, maintient des principes fondamentaux de justice naturelle, et gère lui-même le déroulement des audiences portant sur les grands projets de l'ONE actuel. Les participants ont déclaré que le processus en place est intimidant, trop formel, et qu'il ne semble privilégier que les parties qui disposent des ressources nécessaires pour retenir les services d'experts et d'avocats. Nous avons compris ces préoccupations et espérons les avoir abordées de façon adéquate au chapitre 4 de notre rapport : Participation du public.

Nous avons également entendu de sérieuses préoccupations quant à l'indépendance perçue de l'Office. Nous nous pencherons directement sur cette question dans la présente section. Nous prenons les questions concernant l'indépendance de l'Office par rapport à l'industrie très au sérieux. Nous avons élaboré notre pensée relative au futur rôle de l'Office (la future CCTE) dans le cadre du processus décisionnel, en fonction de la prémisse selon laquelle le gouvernement adoptera des réformes visant à assurer et à démontrer que l'organisme de réglementation des infrastructures énergétiques du Canada est perçu comme un organisme indépendant soumis aux normes les plus élevées en matière de bonne gouvernance et d'imputabilité par rapport à son processus décisionnel.

Dans cette optique, nous jugeons approprié et avantageux que la CCTE soit créée pour poursuivre le rôle de l'actuel ONE à titre d'organisme quasi judiciaire habilité à prendre des décisions pour accorder une autorisation dans le cadre de projets relatifs à l'infrastructure énergétique ainsi que les projets d'importation et d'exportation d'énergie. Plus loin dans la présente section, nous traiterons de moyens précis qui permettraient d'améliorer l'efficacité d'un processus quasi judiciaire.

Nous croyons que l'efficacité du processus décisionnel devrait pouvoir se mesurer non seulement sur la base du nombre de refus d'un certain nombre de projets, mais aussi en fonction du niveau de confiance qu'il suscite, de la mesure dans laquelle les activités autorisées répondent aux normes rigoureuses relatives à la sécurité, la sûreté et l'environnement, et d'une analyse comparative globale de sa performance.

Comme indiqué dans le chapitre portant sur notre vision, nous sommes d'avis que la deuxième phase de l'examen de grands projets devrait comprendre un examen extrêmement rigoureux des plans techniques détaillés, des risques sociaux et environnementaux et des stratégies d'atténuation. Nous concevons le même niveau actuel de participation, que ce soit la Consultation des Autochtones ou la consultation du public, autant au stade de l'élaboration de la Stratégie énergétique canadienne, en passant par celui de la détermination de l'intérêt national, jusqu'à l'examen détaillé des projets. Le sujet traité peut varier, mais le processus est fondamentalement le même.

Nous suggérons que les évaluations environnementales, menées sous l'autorité de l'ACEE, soient pleinement intégrées aux processus d'une commission d'examen conjoint (CCTE et ACEE) plutôt que de constituer un processus distinct rattaché à l'examen de grands projets. Cet examen approfondi permettra de déterminer si un projet peut aller de l'avant, et dans l'affirmative, selon quelles conditions, de manière à minimiser les risques et offrir aux Canadiens des solutions sûres et sécuritaires. Nous prévoyons que cette étape comprendra notamment l'évaluation du tracé proposé pour le projet linéaire, l'intégration de mesures spécifiques pour accommoder les peuples autochtones, la vérification des émissions du projet (il ne s'agit pas des émissions en amont et en aval qui seraient évaluées à l'étape de la prise de la détermination du projet par rapport à sa conformité à l'intérêt national). Notons aussi que les parties conserveraient le droit de faire appel devant la Cour d'appel fédérale d'une décision rendue sous l'autorité de la CCTE.

Nous sommes conscients du fait que tout projet ou toute activité réglementée ne constitue pas un grand projet qui nécessite l'approbation du gouverneur en conseil. L'article 58 (1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* accorde actuellement de vastes pouvoirs à l'ONE pour exempter certains projets de l'application de certaines dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, notamment l'exigence d'un certificat, afin d'éviter que le Cabinet ait à approuver la moindre décision de l'Office. Nous comprenons le contexte, mais nous sommes d'avis que ce pouvoir est beaucoup trop large pour répondre à un problème relativement simple. Il est raisonnable de penser que ce ne sont pas tous les types de projets qui devraient faire l'objet d'une détermination complète par le gouverneur en conseil de leur conformité à l'intérêt national. Nous croyons donc qu'il serait raisonnable que la loi soit modifiée afin de définir des critères qui permettraient à la CCTE d'autoriser des projets de moindre envergure sans avoir à assujettir ces projets à la détermination préalable du Cabinet de sa conformité par rapport à l'intérêt national, mais aussi sans conférer à l'organisme de réglementation, le pouvoir de suspendre de façon arbitraire l'application du processus prévu à la Loi ni les conditions applicables à ce type de projet.

Notre vision en est une qui exige que chaque activité réglementée (chaque projet) fasse l'objet d'un examen adapté à l'échelle du projet et à ses risques, avant d'être autorisée. Cela revient à dire que le gouverneur en conseil devrait évaluer le projet en fonction de sa conformité à l'intérêt national avant que le projet puisse passer à la prochaine étape du processus réglementaire. La commission d'examen conjoint CCTE-ACEE devrait pour sa part évaluer les grands projets et autres projets de grande importance. Quant aux activités à faible risque, des mécanismes devraient être mis en place pour permettre à la CCTE de les évaluer sur la base de critères clairs à être définis dans la Loi.

Un tel processus décisionnel n'insinue aucunement que les projets à faible risque seraient automatiquement autorisés et que les impacts environnementaux ne seraient pas évalués. Au contraire, l'examen d'un projet et l'évaluation des impacts environnementaux constitueraient toujours une exigence, mais le processus décisionnel serait adapté à l'envergure du projet en question.

RECOMMANDATION

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.

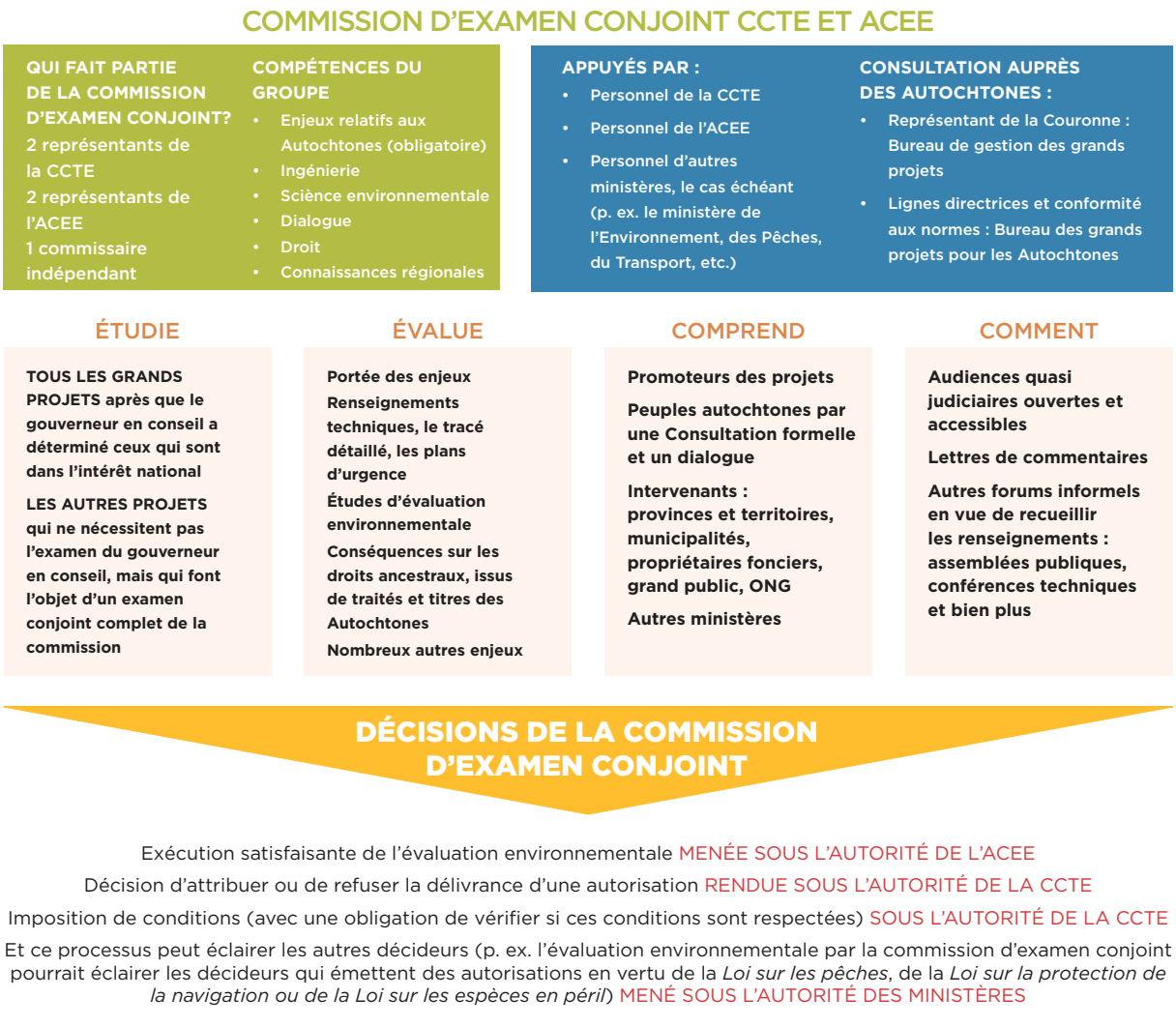
3.2.3 Nous recommandons également que la loi habilitante de la CCTE prévoie l'harmonisation la plus poussée possible des procédures et des pouvoirs relatifs à l'examen de demandes de licence d'importation et d'exportation ainsi que ceux applicables à l'examen des lignes électriques, avec les procédures 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.

Remarque du Comité d'experts : Notre vision d'une CCTE indépendante, qui dispose du pouvoir de rendre une décision finale par rapport à un projet et à ses conditions, dépend d'autres modifications clés recommandées dans le présent rapport. Parmi celles-ci, mentionnons la Consultation accrue des communautés autochtones et de meilleurs dialogues avec le public, mais aussi une résolution antérieure des questions relatives aux politiques publiques lors de la première phase. Notre conception de la première phase évite explicitement d'impliquer la CCTE dans la détermination de l'adéquation des projets à l'intérêt national. La conclusion relative à la détermination de la conformité d'un projet à l'intérêt national doit être rendue publique par le gouverneur en conseil après qu'un processus, distinct de celui de la seconde phase, ait été suivi. Nous reconnaissons la pertinence qu'un processus plus rapide, offrant plus de flexibilité et d'efficacité puisse être établi pour les projets de faible envergure. Il pourrait être possible de conférer à un seul commissaire ce type d'examen pour des activités qualifiées de routine, ou bien de le déléguer à des membres de la CCTE, mais dans ce cas, uniquement si des critères clairs ont été fixés et font l'objet d'une supervision par le conseil d'administration de la CCTE.

Figure 3



3.3 Gouvernance de la Commission et gouvernance de son conseil d'administration

Les participants à nos consultations ont exprimé une insatisfaction profonde par rapport à la gouvernance actuelle de l'ONE, et une confusion par rapport à sa désignation dans la langue anglaise. Il ne s'agit pas d'une question banale. Nous avons vu comment les termes employés peuvent semer de la confusion. La plupart des entreprises et des entités gouvernementales dont la structure comporte un « conseil » sont gérées par un conseil d'administration responsable d'établir une orientation stratégique et d'effectuer une surveillance globale des activités de l'organisation. Ce type d'organisation est géré au quotidien par un directeur général ou son équivalent, qui a la responsabilité de mettre en œuvre la vision et la stratégie du conseil d'administration.

En revanche, l'Office est chargé de remplir certaines fonctions associées à un conseil d'administration traditionnel, mais sans responsabilité officielle de sa gouvernance autre que son président. L'Office comprend aussi les membres qui peuvent siéger dans le cadre d'une audience de ce tribunal quasi judiciaire appelé à se prononcer sur un projet. De plus, le chef de la direction de l'ONE (l'organisation) est aussi le président de l'Office en tant que tribunal quasi judiciaire. Cette confusion des rôles crée une situation déplorable où la personne chargée de surveiller le rendement de l'ONE prend également des décisions importantes en tant que président du tribunal quasi judiciaire. Cette situation engendre des difficultés sur le plan linguistique en anglais, car il doit exister une distinction entre l'Office national de l'énergie [National Energy « Board »] et ses membres [National Energy Board's Board's members].

Certains ont exprimé de vives critiques à propos de dispositions précises de la *Loi sur l'Office national de l'énergie,* soit les articles 6(2.2) et 6(2.3), qui permettent au président de l'Office de créer une formation de moins que les trois membres habituels normalement requis pour une audience et de se désigner comme le seul membre d'une formation, si jugé nécessaire dans le cadre d'un délai serré ou d'une urgence. Les Canadiens nous ont dit qu'ils s'imaginent très peu de scénarios dans lesquels l'utilisation de ces pouvoirs arbitraires serait réellement nécessaire et que l'existence d'une telle autorité semble inviter les abus et susciter des soupçons.

De plus, les préoccupations dont on nous a fait part concernent non seulement la gouvernance de l'Office national de l'énergie, mais également son modèle de financement actuel. L'ONE reçoit des versements des entreprises de l'industrie qu'il régit afin de réglementer les infrastructures de transport d'énergie pour ne pas imposer ce fardeau financier aux contribuables. Les sommes ainsi perçues auprès des acteurs de l'industrie alimentent les coffres du gouvernement fédéral, qui en fait l'allocation de manière à financer les activités de l'ONE. Certains nous ont fait part de leur impression selon laquelle les membres de l'industrie finançaient directement l'organisme de réglementation en vertu du modèle actuel, compromettant ainsi l'ONE ou le rendant redevable aux entreprises du secteur qui assurent son fonctionnement. Nous avons conscience des apparences et savons qu'il n'est pas toujours facile de comprendre l'attribution de sommes dans le budget fédéral. Cependant, nous appuyons le modèle actuel, car il force les entreprises à déverser les sommes nécessaires à la réglementation de leur industrie plutôt que les Canadiens.

RECOMMANDATION

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.

Remarque du Comité d'experts : Un conseil d'administration indépendant de la direction et des fonctions réglementaires du tribunal quasi judiciaire permet d'assurer une surveillance stratégique et une responsabilité accrue. De plus, un conseil d'administration est plus libre de collaborer avec les parties prenantes en vue de façonner l'avenir de l'organisation, puisqu'il ne dispose d'aucune autorité en ce qui a trait à la prise de décision relatives à l'octroi d'autorisation.

3.4 Compétences essentielles pour les commissaires aux audiences et pour les administrateurs du conseil d'administration

La composition de l'ONE actuel constitue l'un des enjeux les plus souvent relevés au cours de nos consultations. Les Canadiens nous ont dit qu'ils n'ont pas confiance en la capacité de l'ONE à rendre des décisions de façon impartiale, principalement en raison de sa composition. Plus précisément, il existe une forte perception selon laquelle l'ONE (ses membres permanents en particulier) est majoritairement composé de membres de l'industrie pétrolière et gazière. Cette surreprésentation désavantage des personnes qui possèdent une autre expertise et pourrait avoir une forte incidence sur le processus décisionnel de la CCTE.

Les Canadiens s'attendent à ce que les formations de commissaires soient représentatives d'un plus large éventail de connaissances et d'expériences, portant notamment sur les infrastructures et les systèmes énergétiques, le savoir ancestral et la vision du monde des Autochtones, l'ingénierie, le dialogue, les sciences environnementales, incluant les sciences climatiques, les règles procédurales, l'économie, les questions de genre et d'égalité, le droit, les connaissances régionales pertinentes, les enjeux intergouvernementaux, les questions municipales et les perspectives des propriétaires fonciers. Les participants ont souligné qu'ils considèrent, à de nombreux égards, que l'impartialité et l'équité de l'organisme de réglementation sont en lien direct avec la diversité et la représentativité des commissaires.

Nous tenons à souligner que de nombreux groupes autochtones ainsi que des Autochtones sur une base individuelle ont insisté sur l'importance de la représentativité des communautés autochtones dans le cadre du processus décisionnel. Afin de faire de véritables progrès dans la quête de la recherche du consentement des Autochtones, il est essentiel d'accorder la même importance à leur savoir et leurs systèmes de connaissances qu'aux approches scientifiques occidentales. Il ne s'agit pas de connaissances accessoires. Plusieurs communautés autochtones nous ont signalé qu'elles perçoivent depuis trop longtemps que leurs connaissances et leurs contributions aux processus décisionnels sont considérées comme un complément aux connaissances « réelles », ou comme un exercice de forme qui se résume à écouter sans entendre, dans le seul but de cocher une case sur un formulaire de Consultation. Une partie de cette situation peut être expliquée et corrigée en modifiant le processus (voir la sous-section 3.4). Toutefois, comme il existe un écart critique sur le plan de la compréhension, la seule solution serait de nommer au sein des formations, des commissaires qui comprennent la vision du monde ainsi que les pratiques des Autochtones qui sous-tendent leurs connaissances traditionnelles, leurs

cérémonies, le rôle des aînés et d'autres concepts importants. Ainsi, la représentativité des Autochtones au sein des formations de la CCTE est aux antipodes d'une Consultation purement symbolique. Il est essentiel que les connaissances et les leçons extrêmement précieuses des peuples autochtones soient intégrées au processus décisionnel.

De nombreux participants ont signalé à notre Comité d'experts qu'ils seraient intéressés par une représentation directe au sein des formations de commissaires. C'est-à-dire que des délégués provenant de différentes organisations siégeraient au sein des formations de la CCTE. Tout comme les commissaires, ils représenteraient diverses origines et expériences. Certains Canadiens ont mentionné qu'ils s'attendent à ce que leur gouvernement, leur nation autochtone ou leur langue soit directement représenté(e). D'autres participants ont suggéré que les diverses organisations politiques élisent directement les commissaires ou que des organisations de toutes sortes se voient attribuer des postes à combler à leur discrétion.

Nous avons minutieusement examiné ces suggestions et nous respectons les idées des participants. Cependant, à la suite d'un examen des conséquences pratiques, nous avons jugé qu'une représentation directe des régions, des secteurs, des nations et d'autres entités serait moins efficace qu'un modèle fiduciaire où les commissaires représenteraient un large éventail de compétences et d'expériences. Un modèle de délégation exigerait de nombreux commissaires aux audiences et aucune formation de cinq personnes ne pourrait espérer représenter directement les divers détenteurs d'intérêts touchés par un grand projet. De plus, il n'existe aucune pratique politique reconnue pour déterminer à l'avance quelles parties ou quels groupes devraient être représentés directement. En fait, ce type de représentation sur une base quasi judiciaire pourrait même contrevenir au principe de justice naturelle selon lequel nul ne peut juger une affaire dans laquelle il a un intérêt immédiat. Nous croyons surtout que ce type de représentation directe ouvrirait la voie à des processus contradictoires et très conflictuels, qui nous éloigneraient davantage de la conclusion de compromis utiles et de l'atteinte de consensus. Cela ne veut pas dire pour autant que la participation des parties intéressées n'est pas souhaitable. Cette question est abordée directement au chapitre 4 : Participation du public.

En ce qui concerne une véritable inclusion du savoir traditionnel autochtone et de la vision du monde par ces derniers, les participants nous ont mentionné que de nombreux obstacles doivent être surmontés. Nous voyons non seulement une occasion d'assurer que des membres du conseil d'administration de la CCTE et des formations de commissaires disposent d'une expérience des enjeux relatifs aux Autochtones, mais aussi d'innover en créant un Conseil consultatif externe des aînés qui aiderait la CCTE à mieux comprendre les questions autochtones, à revoir ses propres pratiques à partir du point de vue des peuples autochtones et à orienter ses sessions d'échanges avec ces communautés.

Nous croyons qu'une réserve de commissaires possédant un plus vaste éventail de compétences et d'expériences devrait être accessible. Ces commissaires seraient nommés pour une durée déterminée et demeureraient disponibles pour exercer un rôle dans le cadre du processus décisionnel, au besoin. Il serait donc probable que les commissaires qui ne participeraient à aucun examen de grand projet puissent exercer des fonctions à temps partiel.

Nous avons entendu de vives critiques, presque unanimes, concernant l'exigence actuelle de résider dans la région de Calgary pour être membre de l'ONE. Les Canadiens nous ont mentionné que cette condition limite la représentativité des membres de l'Office et réduit le bassin de candidats disponibles à ceux disposant d'une expérience au sein de l'industrie. Par ailleurs, cette situation ne représente pas le contexte actuel dans lequel il est commun d'occuper un emploi sans être obligé de se situer dans une région précise. Certains participants ont aussi fait part de leurs préoccupations par rapport au fait que les bureaux de l'ONE se situent au cœur de l'industrie pétrolière et gazière. Les affinités naturelles qui résultent de cette proximité renforcent l'orientation industrielle de l'organisme de réglementation. Par contre, d'autres participants ont affirmé que l'emplacement de l'organisme de réglementation au cœur de la région où la plupart des activités de l'industrie se déroulent constituait un avantage sur le plan de l'efficacité, plus particulièrement en ce qui a trait à la transmission des renseignements et des pratiques exemplaires. De plus, cet emplacement favoriserait des relations de travail constructives visant à assurer une réglementation efficace.

De nombreux participants ont jugé problématique le fait que le siège social de l'ONE se situe à Calgary, au-delà de l'exigence pour un membre permanent de l'Office de résider à Calgary. Ils ont affirmé que ces conditions mènent à une influence indue, car l'organisme de réglementation se trouve dans un environnement social qui pourrait nuire à son indépendance. Nous avons soigneusement étudié cette possibilité et discuté de l'emplacement approprié de la future CCTE. Après maintes délibérations, nous avons conclu qu'il serait inefficace de recommander que le gouvernement déplace l'ensemble de l'organisation à Ottawa (ou ailleurs) pour deux raisons. Tout d'abord, une telle initiative serait extrêmement perturbatrice pour l'organisation et pourrait même mener sa direction à axer ses efforts sur les aspects logistiques du déménagement plutôt que sur une réforme réelle. Deuxièmement, et surtout, nous croyons que l'ensemble des modifications proposées dans le présent rapport répond à cette question de manière satisfaisante et bien plus efficace que tout déménagement.

Nous sommes entièrement d'accord que l'organisme de réglementation des infrastructures de transport d'énergie du Canada doit tisser des liens plus forts avec le siège du gouvernement fédéral. Nous proposons donc que le conseil d'administration de la CCTE siège à Ottawa, ainsi que son bureau responsable de la coordination gouvernementale. En outre, nous suggérons que les futurs investissements sur les plans du personnel et des ressources liés au transport de l'électricité s'effectuent à Ottawa afin qu'une partie importante des activités de la CCTE soit menée à partir de la capitale nationale à mesure que la réglementation se développera. Finalement, nous croyons que la nouvelle Agence canadienne de l'information sur l'énergie dont le rôle consistera à diffuser des renseignements sur l'énergie, devrait se retrouver à proximité de partenaires de Statistique Canada, Ressources naturelles Canada et Environnement et Changement climatique Canada, dans la mesure du possible. Le personnel de l'ONE qui exerce actuellement cette fonction pourrait se retrouver au sein de cette Agence.

Selon notre vision, le conseil d'administration de la CCTE siégerait à Ottawa et les commissaires, nommés selon un processus transparent, sur la base d'un modèle de compétences variées, pourront résider partout au Canada. Nous demandons une participation accrue des Autochtones et une consultation de l'ensemble des parties prenantes sur les compétences qui devraient être requises d'un commissaire, mais aussi sur le processus de nomination des commissaires. Nous pensons que ces changements permettront de résoudre les problèmes de proximité de l'organisme de réglementation avec l'industrie.

Finalement, nous avons eu des commentaires à propos des situations de conflit d'intérêts dans lesquelles se trouveraient possiblement les membres du conseil (ainsi que les commissaires aux audiences du modèle proposé) et le personnel. Plus précisément, les Canadiens nous ont indiqué qu'ils souhaitaient l'adoption de dispositions contraignantes par rapport à l'après-mandat des membres de l'industrie ainsi qu'à la période d'attente obligatoire afin qu'ils ne puissent pas travailler pour l'organisme de réglementation ou le quitter de manière à influencer le processus décisionnel. De plus, on nous a vivement indiqué que les cas de conflit d'intérêts réels ou apparents impliquant l'organisme de réglementation devraient entraîner des conséquences importantes.

Figure 7

NOMINATIONS :
Mandat de 6 ans, aucune exigence sur la résidence, avec le potentiel d'un renouvellement de mandat

UN VASTE ÉVENTAIL DE COMPÉTENCES POUR LE BASSIN DE COMMISSAIRES AUX AUDIENCES ET LES COMMISSIONS D'EXAMEN CONJOINT

- Connaissances des opérations liées aux infrastructures et aux systèmes énergétiques
- Connaissances traditionnelles et vision du monde des Autochtones
- Ingénierie
- Dialogue, consultation
- Science environnementale
- Règles procédurales
- Enjeux liés au genre et à l'égalité
- Droit
- Connaissances régionales pertinentes
- Perspectives des propriétaires fonciers et bien plus

MATRICE DE COMPÉTENCES :
Conçue et mise à jour avec la collaboration des intervenants

RECOMMANDATION

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. Veuillez consulter la figure 7 pour obtenir plus d'information sur ces compétences.

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.

Remarque du Comité d'experts : Nous avons en tête un bassin de commissaires plus important que le nombre actuel de membres permanents et temporaires de l'Office de façon à s'assurer qu'une plus grande catégorie de compétences soit intégrée. Chaque commissaire portera ainsi au sein de sa formation plusieurs compétences. En pratique, nous pensons à des mandats de 6 ans avec des nominations échelonnées pour assurer une succession souple des commissaires, c'est-à-dire pour un tiers de roulement aux deux ans. Les commissaires qui siégeraient au sein d'une commission d'examen conjoint ou au sein d'une autre formation, pourraient participer à des dialogues portant sur des enjeux régionaux, demeureraient à l'affût des enjeux survenant au cours de ces échanges, ou encore pourraient exercer d'autres pouvoirs décisionnels comme celui de siéger au sein d'une formation qui aurait à se prononcer sur la compensation d'un propriétaire foncier. Pour y parvenir, nous suggérons d'inclure cinq commissaires, plutôt que trois, au sein de chaque formation pour les grands projets.

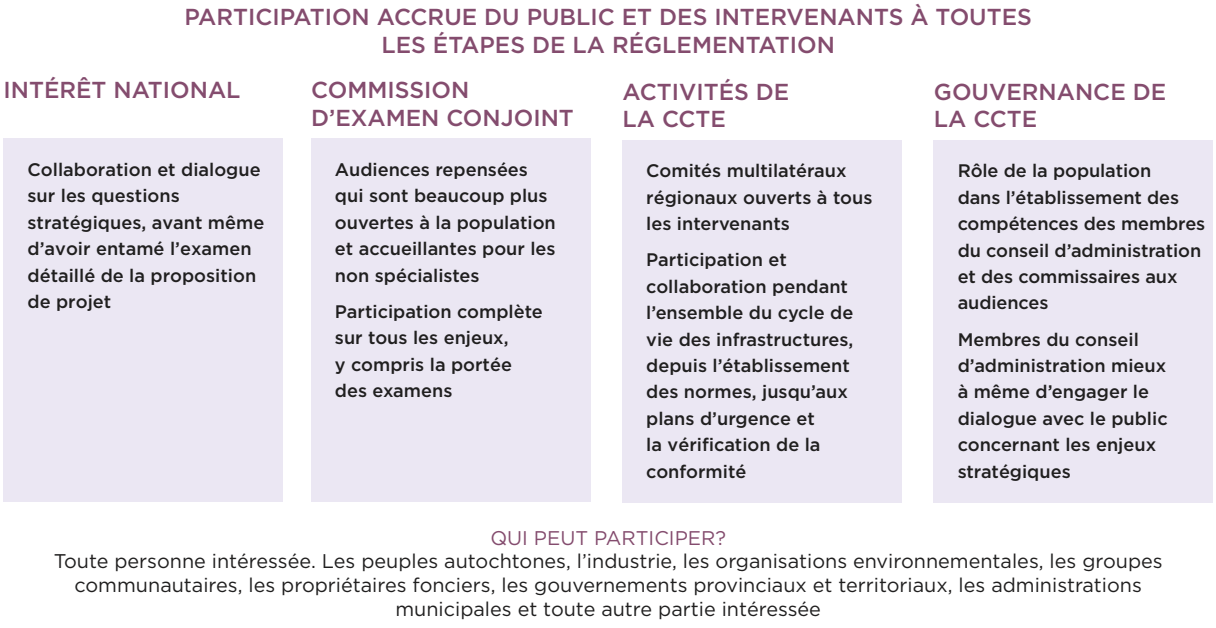
4. La participation du public

Lorsque nous avons consulté les Canadiens au sujet des aspects de la participation du public au système actuel de réglementation des infrastructures énergétiques, nous leur avons demandé qui, selon eux, devrait pouvoir commenter les projets. Sous quel format ou dans le cadre de quel forum? Quels changements devraient être apportés aux processus de consultation pour favoriser la participation du public? Quel soutien devrait être offert pour ceux qui voudraient participer aux consultations portant sur le système de réglementation? Qu'en est-il de la consultation portant sur la totalité du cycle de vie de l'infrastructure réglementée, et non pas sur la consultation dans le cadre du processus décisionnel?
Voici nos résultats et recommandations sur ce thème :

4.1 Qui peut présenter des commentaires et de quelle manière?
4.2 Tenir des audiences quasi judiciaires qui sont adaptées aux personnes, et non le contraire
4.3 Permettre une voix plus efficace du public
4.4 Consulter le public tout le long du cycle de vie pour assurer des améliorations constantes
4.5 Assurer la sensibilisation et l'accessibilité du public par des moyens modernes

Les sections et les recommandations qui suivent décrivent des réformes précises des processus de participation du public. Par souci de clarté, nous présentons aussi ci-dessous une image d'un objectif général : que toute personne intéressée puisse vraiment avoir son mot à dire sur chaque aspect majeur des affaires de la Commission canadienne sur le transport de l'énergie (CCTE) (voir la figure 8). Cette possibilité de présenter ses commentaires comprend tous les aspects de la CCTE, depuis les examens de grands projets, jusqu'aux audiences d'octroi d'autorisations, aux opérations en cours et même à la gestion de la CCTE. Cet objectif peut se réaliser au moyen d'une variété d'activités inclusives et accessibles, que ce soit des audiences formelles, des assemblées publiques, des conférences techniques et des comités, des enquêtes sur des sujets précis, des comités multilatéraux régionaux, et plus encore.

Figure 8


PARTICIPATION ACCRUE DU PUBLIC ET DES INTERVENANTS À TOUTES LES ÉTAPES DE LA RÉGLEMENTATION
INTÉRÊT NATIONAL
Collaboration et dialogue sur les questions stratégiques, avant même d'avoir entamé l'examen détaillé de la proposition de projet
COMMISSION D'EXAMEN CONJOINT
Audiences repensées qui sont beaucoup plus ouvertes à la population et accueillantes pour les non spécialistes
Participation complète sur tous les enjeux, y compris la portée des examens
ACTIVITÉS DE LA CCTE
Comités multilatéraux régionaux ouverts à tous les intervenants
Participation et collaboration pendant l'ensemble du cycle de vie des infrastructures, depuis l'établissement des normes, jusqu'aux plans d'urgence et la vérification de la conformité
GOUVERNANCE DE LA CCTE
Rôle de la population dans l'établissement des compétences des membres du conseil d'administration et des commissaires aux audiences
Membres du conseil d'administration mieux à même d'engager le dialogue avec le public concernant les enjeux stratégiques
QUI PEUT PARTICIPER?
Toute personne intéressée. Les peuples autochtones, l'industrie, les organisations environnementales, les groupes communautaires, les propriétaires fonciers, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales et toute autre partie intéressée

Remarques du Comité d'experts : Intégrer les municipalités

Cette section porte sur la participation du public de manière générale et s'applique à un large éventail de groupes et de personnes, notamment les organisations environnementales, le milieu universitaire, les groupes communautaires, les propriétaires fonciers et toute autre personne intéressée. Bon nombre de ces groupes font déjà partie de la structure de base traditionnelle de l'organisme de réglementation de l'énergie, mais nous avons obtenu les commentaires d'un groupe en particulier dont les préoccupations et les intérêts peuvent être sous-représentés dans le modèle actuel; soit celui des municipalités.

D'un océan à l'autre, nous avons entendu les municipalités nous dire qu'elles souhaitaient jouer un rôle plus important à la table et qu'une attention plus grande soit donnée aux décisions qui touchent leurs territoires et leurs domaines de responsabilité. Nous abordons cet enjeu en particulier maintenant en raison du rôle unique qu'occupent les municipalités : celles-ci sont des propriétaires fonciers, elles entretiennent des réseaux d'infrastructures adjacents aux infrastructures énergétiques, elles sont responsables d'une grande partie de la planification des mesures d'urgence, et dans bon nombre de situations, les premiers répondants municipaux sont les premiers à arriver sur les lieux à la suite d'une catastrophe. En raison de ces nombreuses obligations, les municipalités doivent assumer des coûts et des responsabilités que les autres intervenants n'ont peut-être pas à encourir.

Cela dit, nous ne voulons aucunement laisser entendre que les préoccupations des administrations municipales sont plus importantes que celles de tout autre intervenant. Nous citons seulement les municipalités à titre d'exemple concret permettant d'expliquer pourquoi des groupes d'intervenants, dont les intérêts auraient pu être mis de côté dans le passé, ont ressenti le besoin et la volonté de participer au processus décisionnel de la CCTE. Nous encourageons la CCTE à tenir compte des enjeux des municipalités dans toutes ses activités et d'envisager des consultations distinctes auprès des municipalités lorsqu'elles sont touchées par la mise à jour de politiques de réglementation et de cadres.

4.1 Qui peut donner ses commentaires et de quelle manière?

Lors de nos séances de consultation tenues dans toutes les régions du Canada, les participants ont commenté les conditions applicables pour être admis à participer ainsi que les nombreux problèmes et frustrations résultant des limites actuelles et des définitions à cet égard (il convient de remarquer que les discussions sur cette question ont surtout porté sur les examens de projets et non sur la surveillance des opérations en cours, bien que bon nombre de ces principes s'y appliquent aussi). Les participants nous ont mentionné que ceux qui souhaitent participer à une audience de l'Office national de l'énergie (ONE) de nos jours doivent d'abord subir un test d'intérêt pour déterminer si une partie (groupe ou personne) est touchée par le projet proposé à un niveau qui mérite ou non sa participation au processus décisionnel. À l'heure actuelle, l'ONE a l'obligation de permettre la participation de ceux qui sont réputés être « touchés directement » et, à sa discrétion, inclure d'autres qui possèdent soit l'expertise ou l'information en lien avec

l'enjeu en question. Bien que cette limite puisse paraître raisonnable, si ce n'est que pour l'unique raison pratique d'empêcher que les salles d'audience se remplissent de milliers de personnes, sa mise en application a semé la discorde et entraîné beaucoup de questions sur la légitimité générale des formations chargées des audiences en soi.

La question de savoir si une partie est « touchée directement » par un projet proposé peut être très subjective et controversée. On pourrait très bien suggérer que toutes les personnes situées dans un certain rayon par rapport au projet actuel soient autorisées à participer. En revanche, on pourrait facilement soutenir qu'advenant un déversement catastrophique d'un pipeline, des risques importants pourraient se poser pour les sources d'eau potable d'une ville comme Winnipeg, et donc, que les habitants de la ville seraient effectivement « touchés directement » par le projet, qu'ils vivent ou non à proximité de l'infrastructure.

Ce problème est particulièrement crucial pour les peuples autochtones, car il exprime les différences fondamentales entre des conceptions occidentales et autochtones de la vision du monde par rapport à l'utilisation des terres et à la propriété. Les collectivités autochtones nous ont mentionné qu'elles craignaient être exclues de la possibilité de participer au processus au motif qu'elles n'étaient pas « directement touchées », car le milieu de vie de la collectivité n'était pas assez proche du projet proposé. Nous souhaitons préciser que les intérêts des Autochtones s'étendent à l'ensemble du territoire dans lequel ils peuvent exercer leurs droits de chasser, de trapper, de pêcher et de récolter les produits de la terre. L'emplacement précis d'une collectivité ou d'une personne autochtone ne permet pas de déterminer où cette collectivité ou cette personne pourrait choisir d'exercer ses droits constitutionnels et cela ne constitue pas une renonciation de son intérêt dans la santé et la durabilité de son territoire historique.

La question du droit à la participation est liée, sous bien des aspects, à la façon dont sont menées les audiences et nous reviendrons sur ce sujet plus loin. Cependant, nous avons reçu un tel volume de commentaires sur un aspect précis du processus que nous sentons le besoin de l'aborder. La question réside dans la capacité de toute partie intéressée à présenter des lettres de commentaires à l'organisme de réglementation. Dans le passé, tous ceux qui le souhaitaient, pouvaient transmettre une lettre à l'organisme de réglementation et leurs commentaires étaient dûment pris en considération. De récents changements ont cependant éliminé cette pratique, et ce, d'une telle manière que tous ceux qui souhaitent présenter des commentaires doivent tout d'abord subir un test visant à déterminer s'ils ont un intérêt à intervenir. Des participants nous ont mentionné à maintes reprises que le fait qu'on les avait empêchés de faire parvenir une simple lettre à l'organisme de réglementation avait été suffisant pour leur donner l'impression que le public était exclu et que leur participation était non désirée.

Nous souhaitons souligner que nous comprenons le point de vue de ceux qui sont d'avis que le processus de réglementation qui permet à tous de participer prend ainsi le risque que l'audience devienne impossible à gérer (par exemple, un groupe bien organisé pourrait concevoir de mobiliser des milliers de personnes pour remplir les salles d'audience et entraver le processus). Cependant, nous croyons fermement que les processus et les pratiques peuvent être conçus et adaptés afin de permettre une participation de masse tout en respectant l'intégrité d'un processus d'audience inclusif. De plus, nous pensons qu'autoriser un plus grand éventail de personnes à participer, particulièrement au moyen de lettres de commentaires, combiné au fait que les

décisions de l'organisme doivent être plus claires et justifiées, permettrait aux Canadiens de sentir qu'ils se sont fait entendre, réduisant ainsi le besoin des parties de se présenter en personne, par exemple, aux audiences.

Aussi, comme nous l'avons mentionné à la section 4.2, ce n'est pas toute la participation publique qui nécessite un processus d'audience quasi judiciaire et officiel. Une formation responsable des audiences a la liberté de concevoir d'autres processus qui pourraient être plus accessibles afin d'obtenir de l'information sur laquelle baser ses décisions. Des rencontres sous la forme d'assemblée publique et des conférences techniques n'en sont que quelques exemples.

RECOMMANDATION

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.

Remarques du Comité d'experts : Nous pensons fermement que chaque Canadien a le droit d'être entendu et de se sentir écouté. Cela ne signifie pas que des milliers de personnes ont le droit de faire des discours interminables, et par ailleurs, personne ne s'attend à cela. Nous envisageons un équilibre raisonnable entre le fait de permettre de donner son point de vue et les limites logistiques et pratiques des processus. L'expérience de notre propre consultation nous a permis de noter qu'il est possible de fonctionner dans le cadre de discussions ouvertes et de présentations à durée limitée pour permettre à tous de s'exprimer et de donner l'occasion à toute partie intéressée de présenter des documents écrits. Comparativement aux processus administratifs, les processus quasi judiciaires doivent respecter des normes plus rigoureuses en matière d'intégrité du processus, mais nous pensons qu'il est certes possible d'offrir au public une plus grande participation.

4.2 Tenir des audiences quasi judiciaires qui sont adaptées aux personnes, et non le contraire

Nous avons reçu les commentaires de bon nombre de groupes et de personnes de toutes les régions du pays qui ont déjà participé aux audiences de l'ONE. On nous a fait part de préoccupations par rapport au déroulement des audiences et aux sentiments des participants lorsqu'ils y prenaient part.

L'ONE est un organisme quasi judiciaire, ce qui signifie qu'il possède un pouvoir décisionnel dans son champ de compétence. L'ONE sollicite la participation d'intervenants, écoute divers points de vue, etc., mais en dernier ressort, cette participation contribue au processus décisionnel juridique et officiel pour des projets d'infrastructures de transport d'énergie et l'imposition de conditions. Par conséquent, en tant qu'organisme quasi judiciaire, les processus et les procédures

de l'ONE sont assujettis à des normes plus élevées que, par exemple, des processus de consultation gouvernementaux plus officieux. Nous avons reçu des commentaires sur les processus de l'ONE et quelques personnes ont suggéré que son mandat soit modifié pour faire place à un organisme administratif plutôt que quasi judiciaire. À notre avis, ce point de vue repose en grande partie sur *la façon dont* l'ONE s'acquitte de son rôle quasi judiciaire, plutôt que sur des lacunes implicites des processus quasi judiciaires en général.

Plus précisément, on nous a mentionné que la rigidité et la formalité extrêmes des audiences tenues à l'heure actuelle limitaient la profondeur et la qualité de la consultation du public et des séances de dialogue avec les Autochtones. Selon la perception générale partagée avec notre Comité d'experts, les procédures des audiences sont conçues pour des avocats et des spécialistes et les citoyens ordinaires ne se retrouvent pas sur un pied d'égalité. Les Canadiens nous ont raconté qu'ils ressentaient que le modèle et le fonctionnement des audiences les excluaient et qu'ils étaient dépassés par la situation. Certaines personnes nous ont même fait part du fait que lorsqu'elles se sont présentées à une audience, les membres du Comité présents n'ont pris aucune note, n'ont jamais établi de contacts visuels et ne leur ont pas posé des questions, leur donnant ainsi l'impression qu'ils n'étaient pas du tout écoutés. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'un problème structurel, mais il fait partie de la narration qu'on nous a faite des expériences des audiences. Nous avons aussi entendu que l'accès à des audiences avait été interdit aux observateurs et protégé par des policiers en leur expliquant qu'on craignait que la sécurité des parties puisse être compromise ou que des protestations surviennent ou encore que les audiences soient interrompues. Bien entendu, nous déférons aux policiers et aux spécialistes en sécurité la prise de décision concernant la sécurité, mais nous nous attendons à ce que toutes les audiences de réglementation de toute sorte soient ouvertes au public dans la mesure du possible. Nous nous attendons aussi à ce que tout organisme de réglementation moderne redouble d'efforts pour assurer une participation inclusive et ne ferme pas ses portes en réponse aux protestations. Cet enjeu porte davantage sur la culture de la consultation de l'organisme de réglementation, plutôt que sur ses règles et ses procédures, et indique quelles sont nos attentes concernant le comportement des commissaires aux audiences sur le terrain.

Cet enjeu est plus grave pour les peuples autochtones, car la participation à un processus d'audience légaliste officiel et conflictuel, comporte des barrières considérables qui limitent la qualité et l'ampleur de leur participation et la capacité à construire les relations avec eux. Les aînés autochtones s'avèrent les gardiens d'un savoir important concernant leurs communautés, leurs traditions et leurs terres, et nombre de personnes nous ont affirmé que ce genre de savoir devrait être pris en compte dans les audiences. Cela dit, les peuples autochtones nous ont clairement dit que si la participation des Autochtones signifiait qu'un aîné, dont la connaissance de l'anglais ou du français pourrait être limitée, doit donner son témoignage à la barre, puis subir le contre-interrogatoire d'un avocat de l'industrie qui insistera pour que ses connaissances traditionnelles soient appuyées par des études scientifiques occidentales, alors ces communautés préfèrent plutôt s'abstenir tout simplement de participer pour épargner à leurs aînés l'humiliation de participer à un processus qui n'est pas conçu pour les écouter réellement. Nous avons abordé ce sujet au chapitre 2 et cela constitue un exemple concret de ce que nous avons à l'esprit lorsque nous référons aux séances de dialogue avec les peuples autochtones selon leurs propres conditions. Nous devrons mentionner que les processus actuels autorisent les peuples autochtones à présenter des preuves selon leur tradition orale pendant les audiences, mais certaines préoccupations persistent.

La pratique et le processus de contre-interrogatoire ont suscité une discussion importante. Les Canadiens que nous avons rencontrés nous ont mentionné que le droit d'interroger et de contre-interroger les experts sur la preuve déposée par les promoteurs de projet représente un élément fondamental d'un processus d'audience fiable. Aujourd'hui, l'organisme de réglementation peut choisir de mener des audiences au moyen de présentations orales ou écrites, ou les deux. Les participants nous ont souligné que les audiences menées au moyen de preuves écrites sont très difficiles et ne font pas la satisfaction de bien des parties, car certaines questions font l'objet de réponses partielles seulement et, dans l'ensemble, on pense que l'occasion de tester la preuve est très limitée.

Il est raisonnable de s'attendre à ce que les intervenants veuillent bénéficier de l'occasion de contre-interroger de manière significative les promoteurs, mais ces derniers peuvent aussi s'attendre à pouvoir évaluer et contre-interroger pendant les audiences sur la preuve présentée par ceux qui s'objectent à leurs projets (en dépit de l'exclusion et des conditions s'appliquant aux peuples autochtones). Cet enjeu mène à une plus grande idée sur la manière de résoudre certains problèmes des audiences actuelles, c'est-à-dire sur ce que les participants souhaiteraient, soit décider d'eux-mêmes sous quelle catégorie de participation ils devraient être inclus. Certaines parties peuvent vouloir soumettre leurs opinions par écrit. Certaines peuvent vouloir faire une déclaration devant les commissaires aux audiences. D'autres peuvent vouloir déposer des preuves de manière officielle au dossier et soutenir cette preuve en audience. Nous envisageons un avenir où toute partie intéressée puisse prendre ses propres décisions sur la portée de sa participation et sur les responsabilités que cela comporte.

Enfin, nous souhaiterions donner nos commentaires sur le but ultime de ce qui vise à permettre au public de participer aux processus des organismes de réglementation modernes. Nous avons parlé de l'importance des sentiments qu'éprouvent les Canadiens en tant que participants à une audience et de la question cruciale de satisfaire le besoin de chaque participant de se faire entendre. Nous croyons en ces valeurs, mais nous voulons préciser que notre conception de la participation publique ne se résume pas uniquement en un processus visant à ce que les participants soient satisfaits de leur rôle. Les organismes de réglementation prennent de meilleures décisions lorsqu'ils possèdent une variété d'opinions, d'options et de conseils provenant d'un bassin d'intervenants aussi diversifié que possible. Par conséquent, s'assurer d'une participation publique de qualité ne constitue pas un exercice de façade, il est en fait directement lié à l'obtention des meilleurs résultats possibles dans l'intérêt de la sécurité, de la protection de l'environnement et des avantages économiques.

RECOMMANDATION

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.

Remarques du Comité d'experts : Nous croyons que le rôle et les pouvoirs quasi judiciaires sont appropriés compte tenu de la mission et du mandat de la CCTE. Cependant, nous incitons le gouvernement à refuser l'idée qu'un processus quasi judiciaire doit être rigide et inhumain. Il y a place à la créativité et à l'innovation, et ce, tout en respectant l'objectif général du processus décisionnel, les normes applicables et les règles de justice naturelle. Nous encourageons particulièrement la communauté juridique associée à toutes les parties à appuyer l'atteinte de cet objectif plus moderne et inclusif. Les tribunaux de type « cercle » en Saskatchewan représentent un tel exemple où l'autorité quasi judiciaire peut s'exercer d'une manière créative en étant plus inclusive et moins intimidante. La Federal Energy Regulatory Commission des États-Unis entreprend tant des audiences formelles quasi judiciaires que des séances de discussion moins formelles dans le cadre de l'examen des projets, et ces pratiques pourraient servir de modèle.

4.3 Permettre une voix publique plus efficace

Le format et le ton des audiences de la CCTE sont importants et sont abordés plus en détail sous le thème 4.2 ci-dessus. En plus des préoccupations citées ici, nous avons également noté qu'il existait un enjeu précis en lien avec les limites d'une participation efficace du public, particulièrement sur les questions techniques et juridiques.

Notre vision du rôle de la CCTE dans le cadre des processus d'examen des projets consiste à se concentrer sur les connaissances traditionnelles, les détails techniques, les évaluations environnementales exhaustives et des données scientifiques fiables. Bon nombre des facteurs qui doivent être pris en compte se trouvent dans des champs d'expertise technique approfondie. De donner au public l'occasion d'accéder aux documents des projets proposés, de commenter des études et même de financer des groupes ou des personnes en conséquence est une chose, mais des participants à nos séances de consultation nous ont dit que même avec un tel accès, de telles ressources ne sont pas toujours suffisantes pour assurer une participation valable. Des participants nous ont communiqué un exemple de situation sans issue où ils avaient reçu des milliers de dollars en financement, ce qui semble approprié à première vue. Cependant, des participants nous ont révélé qu'ils devaient souvent choisir entre dépenser la plus grande partie de leur financement pour les services d'avocats (afin qu'ils puissent naviguer dans le processus de manière efficace) ou pour une étude scientifique (afin qu'ils puissent présenter des commentaires valables), mais qu'ils ne pouvaient pas faire les deux. Par ailleurs, de nombreux participants nous ont dit que l'envergure et l'étendue des propositions des projets et des évaluations environnementales, qui peuvent comporter des milliers de pages, peuvent être presque écrasantes pour les profanes.

De plus, des répondants nous ont dit que certains groupes qui partagent les mêmes intérêts coordonnent leurs activités afin d'éviter tout dédoublement et de maximiser les ressources. Nous approuvons cette pratique. Il demeure tout de même qu'un grand nombre de parties intéressées dans l'examen d'un projet précis peuvent doubler leurs efforts par des examens similaires des preuves ou par la recherche de conseils juridiques sur des questions semblables.

Il serait tentant d'investir des sommes d'argent pour contrer un tel scénario. Notre Comité d'experts ne disposait pas du temps ni des ressources pour déterminer de manière plus précise si le financement accordé aux participants à l'heure actuelle est suffisant. Il s'agit certainement d'une question qui vaut la peine d'être examinée périodiquement et nous voudrions encourager le gouvernement à le faire, et ce, de manière transparente. Cependant, nous nous sommes efforcés de présenter des solutions plus larges qui pourraient fonctionner selon les ressources attribuées à l'heure actuelle.

Des Canadiens nous ont proposé l'idée d'un intervenant public qui aurait pour rôle d'informer les participants des mécanismes des processus d'audience, mais surtout de représenter directement les intérêts et les points de vue de toutes les parties intéressées, si elles le voulaient. En ayant volontairement recours à un intervenant public, des groupes ou des personnes pourraient s'assurer que leurs points de vue sont représentés de manière efficace et pourraient même demander des études et fournir d'autres preuves ayant trait aux examens de projets.

RECOMMANDATION

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.

Remarques du Comité d'experts : Nous sommes conscients que ce ne sont pas toutes les parties qui manifesteraient le besoin pour un tel service ou qui souhaiteraient y avoir recours, mais notre vision repose sur un service purement volontaire. De plus, nous pensons qu'il s'agit d'un autre outil qui favorisera la gestion d'une participation de masse et qui permettra l'emploi d'autres méthodes pour la résolution des différends. Si de nombreux participants croient que leurs points de vue peuvent être représentés par un intervenant public, nous constaterons alors une diminution du nombre de personnes qui voudront intervenir personnellement lors d'une audience, le cas échéant.

4.4 Mobiliser le public tout au long du cycle de vie pour assurer des améliorations constantes

Tel que nous l'avons noté ailleurs dans ce rapport, une grande partie des commentaires que nous avons entendus et des documents que nous avons étudiés portaient sur l'examen du processus décisionnel non seulement de projets, mais aussi de grands projets. Il ne faut pas s'en étonner, bien entendu, étant donné les grands projets récemment examinés et ceux qui font actuellement l'objet d'un examen, et l'attention accrue du public concernant ces projets. Bien que nous comprenions cet intérêt, notre travail nous a permis de mieux comprendre l'importance des autres activités actuelles couvertes par le mandat de l'ONE. Ainsi, les examens d'importants projets ne représentent qu'une infime partie des activités de l'ONE ainsi qu'une fraction du temps au cours duquel l'infrastructure ainsi approuvée sera en fait opérationnelle et réglementée. Par contre, la majeure partie du temps de l'ONE sera dans les faits consacré à une multitude de tâches importantes que nous avons regroupées sous le vocable *Î-kanatak askiy* au chapitre 5.

En réalité, l'approbation d'un projet et l'octroi de licences ne constituent que le début de nombreux processus s'étalant sur des décennies, incluant la construction, l'opération, l'entretien et, ultimement, le démantèlement de l'infrastructure. Le tout représente une quantité et une variété impressionnante d'activités réglementées qui méritent la participation et la surveillance des intervenants, tout autant que l'examen initial du projet. Des participants aux séances de consultation nous ont raconté qu'ils voulaient avoir une meilleure idée d'ensemble des activités et de l'infrastructure énergétique réglementée, tout comme de pouvoir participer et donner périodiquement leurs avis, mais sans toutefois être liés explicitement aux décisions importantes.

Nous pensons que les Comités multilatéraux régionaux (p. ex. pour le Canada atlantique, les Prairies, etc.) devraient se rencontrer régulièrement avec le mandat d'examiner et de discuter de tous les aspects des opérations de la CCTE et passer en revue le cycle de vie de l'infrastructure réglementée, pour ainsi permettre une grande avancée en termes de participation du public. Ces Comités multilatéraux régionaux seraient convoqués par l'organisme de réglementation, composé de toutes les parties intéressées, et comprendraient la présence critique de l'industrie. Grâce à ces comités, les diverses parties pourraient travailler ensemble afin de mieux comprendre ce qui se passe, quels sont les risques actuels ou éventuels, quelles sont les mesures qui peuvent être prises, quelles sont les leçons apprises antérieurement et comment s'assurer de les intégrer et obtenir des renseignements sur la conception et l'examen des projets à venir, et ce, dans le but d'obtenir un système d'infrastructure plus sécuritaire et sûr.

Exemples de questions que les comités multilatéraux régionaux pourraient examiner

- À quoi ressemblent les plans d'urgence d'une région ou d'une collectivité? Quelles sont les lacunes?
- Quel est son état de conformité aux normes et quelles sont les conditions d'octroi des autorisations? Quelles sont les tendances en matière de non-conformité dans la région?
- Quelles mesures ont été prises pour aborder les situations de non-conformité?
- Où se trouvent les infrastructures existantes et celles à venir? Quels sont les nouveaux risques liés à l'expansion des collectivités et aux modifications de l'utilisation du sol?
- De quelle manière les opérations réglementées influencent-elles les collectivités?

Cela nous amène à aborder une caractéristique importante de tout organisme de réglementation moderne, affichant un rendement supérieur : l'amélioration constante de l'organisme de réglementation afin d'atteindre l'excellence et des résultats hors pair. Nous pensons qu'un forum comme celui-ci permettrait une plus grande collaboration pour la poursuite d'objectifs communs, soit la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement, objectifs poursuivis par toutes les parties, mais aussi le gouvernement, les membres de l'industrie, les peuples autochtones et les groupes de la société civile, lesquels, ensemble, forment un tout plus grand que la somme de ses parties. Nous devons être clairs; le but des Comités multilatéraux régionaux consiste à améliorer le fonctionnement du système de réglementation et non de tenir lieu de débats stratégiques ou discuter des questions de conception de projets. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que les Comités multilatéraux régionaux seraient limités par rapport aux enjeux qu'ils souhaiteraient examiner. Bien au contraire, nous pouvons envisager que ces groupes puissent entamer des discussions et requérir des mesures sur un vaste éventail de sujets, depuis les éléments des plans de préparation aux situations d'urgence jusqu'aux répercussions des activités de construction sur les collectivités autochtones, et tout particulièrement sur les femmes autochtones.

RECOMMANDATION

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).

Remarques du Comité d'experts : Nous avons recommandé que ces comités soient établis à l'échelle régionale, et ce, pour deux raisons : d'abord, pour leur permettre d'avoir amplement le temps de discuter des questions présentées, car nous pensons qu'un comité national de cette nature serait simplement trop grand pour être géré efficacement tout en permettant à toutes les parties de donner leur opinion sur tout sujet à l'étude. Ensuite, nous avons entendu clairement qu'il y existait un intérêt d'obtenir davantage de renseignements sur les activités réglementées à l'échelle régionale, si ce n'est locale. Différentes collectivités peuvent être touchées différemment par le transport de l'énergie et elles ont des inquiétudes précises qui doivent être prises en compte.

4.5 Assurer la sensibilisation et l'accessibilité du public avec des moyens modernes

Nous avons entendu beaucoup de commentaires sur les processus et les structures pour favoriser la participation des Canadiens au processus décisionnel de la CCTE. Les quatre premiers composants de ce thème liés à la participation publique portent sur des aspects de cette question. Cependant, nous aurions manqué à notre devoir si nous n'avions pas abordé en profondeur les questions de base portant simplement sur l'accès à l'information et les interactions avec l'organisme de réglementation afin de mieux comprendre comment pouvoir participer, de prime abord, à la prise de décision.

La première porte d'accès de toute organisation moderne est Internet, que ce soit par des pages Web ou sur les médias sociaux. Les Canadiens nous ont raconté que l'expérience qu'ils ont vécue en naviguant sur le site Internet de l'ONE ne s'est pas avérée positive. Nous avons entendu que les renseignements étaient difficiles à trouver et que l'information voulue était parfois uniquement présentée sous la forme de résumés et donc, qu'ils étaient dépourvus de détails qui auraient pu servir à effectuer une véritable analyse et à bien comprendre le sujet. De plus, des participants nous ont mentionné dit qu'il était difficile de parcourir les nombreux documents présentés à l'appui d'un projet. Les cartes sont divisées en dizaines d'images distinctes et les documents comportent des milliers de pages réparties dans une multitude de fichiers devant être téléchargés séparément, et donc, l'expérience générale de nombreux utilisateurs n'est pas très positive.

Cependant, nous reconnaissons que la création et la mise à jour d'interfaces en ligne conviviales ne sont pas faciles à faire ou sont plutôt onéreuses pour toute organisation, et encore plus pour les gouvernements, puisqu'ils doivent se conformer à de nombreuses normes applicables. L'ONE a déjà entrepris des étapes concrètes pour améliorer cet aspect. Son site possède une carte interactive des pipelines et un tableau de bord en ligne sur le rendement environnemental et la sécurité. En fait, l'ONE a lancé un nouveau portail pour le système des pipelines pendant la période de notre mandat. Ces outils représentent des exemples de la sorte de présence en ligne que nous nous attendons de voir à l'avenir et nous encourageons l'ONE à poursuivre dans cette voie.

Les Canadiens nous ont aussi mentionné qu'une composante importante de l'accessibilité réside dans un langage simple : les documents ayant pour but de communiquer les renseignements généraux au public doivent être écrits et présentés pour qu'un non-spécialiste puisse les lire et bien les comprendre. Bien entendu, cela exclurait les documents techniques et d'autres documents conçus pour les spécialistes, mais un résumé de ces documents, en langage simple, serait important.

Nous avons aussi entendu beaucoup de Canadiens nous dire qu'ils souhaiteraient pouvoir disposer d'un certain degré de contact humain avec l'organisme de réglementation. Bon nombre de participants ont exprimé la volonté que l'ONE établisse des bureaux régionaux ou locaux partout au Canada afin que le public puisse avoir un endroit où aller poser leurs questions, se renseigner sur les activités réglementées dans leur région, etc. Nous sommes parfaitement d'accord avec l'essence de cette idée, mais nous savons que l'avenir des interactions du gouvernement avec les citoyens se passera en ligne et non seulement dans des établissements physiques. Non seulement parce que les espaces de bureaux sont très dispendieux (ils le sont), mais aussi parce qu'ils ne sont pas inclusifs. Même des dizaines de nouveaux bureaux excluraient trop de Canadiens.

C'est pour cette raison que nous proposons l'établissement d'un bureau amélioré de sensibilisation du public qui soit accessible à l'ensemble des Canadiens et dont le mandat serait de donner des explications sur les activités réglementées, inciter les citoyens à participer aux comités multilatéraux régionaux et aider les Canadiens à s'orienter dans les processus de réglementation.

RECOMMANDATION

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.

Remarques du Comité d'experts : Un site Web efficace peut être très coûteux et prendre des années à être bien conçu et mis sur pied (et de tels projets de conception comportent un haut risque d'échec, sans égard à la quantité des ressources investies). Nous proposons d'adopter une approche progressive permettant de définir et d'aborder les priorités établies par les utilisateurs pour laisser place à l'amélioration. Ce genre de processus progressif pourrait sembler être lent et lourd pour certains, mais cette approche permet généralement d'obtenir de meilleurs résultats que si l'on emploie un projet de refonte de gestion de l'information et de technologie de l'information de masse.

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

Nous avons revu toutes les activités de l'Office national de l'énergie (ONE), c'est-à-dire tout ce que l'Office fait, mais qui ne consiste pas en l'examen d'un projet. Au cours de nos discussions avec les Canadiens, nous leur avons demandé leurs commentaires sur les plans de préparation aux situations d'urgence, les outils de conformité, les interventions, la façon dont la surveillance est assurée et peut être améliorée, ainsi que sur l'adéquation des normes de sécurité en place et plus encore.

Nos constatations et nos recommandations ont été regroupées en quatre catégories :

5.1 Normes et pratiques exemplaires
5.2 Mesures proactives : surveillance et préparation aux situations d'urgence
5.3 Mesures réactives : interventions en situation d'urgence et conformité
5.4 Amélioration continue

À titre de commentaire général, nous tenons à souligner l'importance de ce sujet. Plusieurs des Canadiens avec lesquels nous avons discuté nous ont confié que l'état de la préparation aux situations d'urgence, les risques pour la sécurité et la conformité ne font pas que les intéresser ou les préoccuper, mais leur font carrément peur. Ils craignent qu'une défaillance grave mette en danger leur personne, leur famille et leur collectivité. Nous comprenons qu'il ne s'agit pas que de préoccupations abstraites; un système de réglementation moderne doit comprendre les risques, les prioriser et les traiter, de façon à ce que les populations canadiennes soient et se sentent en sécurité. Nous tenons également à souligner que la transparence est nécessaire à chaque étape des activités de réglementation, afin que les Canadiens puissent voir et comprendre vraiment ce qui se passe.

La présente section représente le cycle d'activités de la Commission canadienne du transport d'énergie (CCTE) selon la figure 4 :

Figure 4

5.1 Normes et pratiques exemplaires

L'organisme chargé de réglementer les infrastructures de transport d'énergie établit les normes les plus élevées au niveau réglementaire et de la conformité des conditions d'octroi d'une autorisation qu'un exploitant doit respecter pour avoir le droit d'exploiter des pipelines ou des lignes de transport d'électricité. Ces normes établissent les conditions minimales à respecter pour assurer la sécurité des activités. En plus de fixer les normes, les organismes de réglementation modernes déterminent et diffusent les pratiques exemplaires, en collaboration avec des intervenants de l'industrie, afin que le rendement général des systèmes soit nettement supérieur au minimum réglementaire. Nous sommes d'avis que la CCTE peut remplir ces deux fonctions.

Nos conversations avec les Canadiens ont révélé beaucoup d'inquiétudes portant sur l'autoréglementation de l'industrie du transport d'énergie, et nous tenons à aborder cette question directement. L'industrie a un rôle essentiel à jouer dans la surveillance du rendement des systèmes (comme il est décrit dans la section 5.2 ci-dessous) et dans la détermination des pratiques exemplaires. Nous n'avons pas été en mesure d'établir formellement que l'industrie fixe elle-même ses propres normes. Le gouvernement a un rôle central à jouer, qu'il remplit en établissant et en appliquant des normes, indépendamment de l'industrie. Toutefois, selon la législation actuelle, le système semble offrir une trop grande latitude aux membres de l'industrie par rapport à la mise en place de normes par l'entremise de leurs propres systèmes de gestion. Il a été soulevé que sans surveillance réglementaire suffisante, au moyen de contrôles et de vérifications, la mise en place de normes est susceptible de ne pas respecter l'ensemble des raisons pour lesquelles le cadre réglementaire a été instauré. Nous sommes d'avis que l'ONE dispose de tous les outils requis, mais qu'il doit apporter certaines précisions sur la manière dont il évalue les risques et assure la conformité. De plus, la nouvelle législation devrait inclure une disposition visant à assurer que la CCTE rende des comptes chaque année sur les résultats réglementaires.

En ce qui a trait au contenu des normes actuelles encadrant le fonctionnement des infrastructures, nous avons pris note de deux préoccupations principales : l'adéquation des normes encadrant la protection des eaux et la certitude que les membres de l'industrie seront réellement tenus responsables des dommages qui résultent d'incidents associés à leurs activités.

Des Canadiens de toutes les régions du pays ont exprimé leur profonde inquiétude au sujet de l'eau. Des pipelines longent et traversent de nombreuses voies navigables où nous pêchons, voyageons, nageons et puisons notre eau potable. Les peuples autochtones en particulier ont soutenu que la protection de l'eau est un devoir fondamental pour tous, car sans une eau salubre et propre, toute vie est menacée. Des Canadiens se sont montrés inquiets, voire apeurés par la possibilité de déversements potentiellement catastrophiques de combustibles fossiles dans nos lacs et rivières. Ils ont des doutes sur les mesures de protection qui sont actuellement en place. Certains ont suggéré d'interdire que les pipelines traversent des cours d'eau ou d'imposer des normes techniques (p. ex. conduites à double paroi) pour sécuriser tout pipeline qui longe ou traverse un cours d'eau. Notre comité n'a pas pu étudier les aspects techniques qui permettraient de trancher cette question, mais l'enjeu de la protection des eaux demeure tellement vital qu'il mérite d'être abordé lors de sessions publiques d'échanges.

Enfin, la responsabilité des exploitants d'infrastructures en cas de déversement de produits pétroliers dans l'environnement et les mécanismes en place pour exiger des comptes des exploitants, le cas échéant, soulèvent bien des interrogations. Nous avons constaté qu'il existe de la confusion quant au fonctionnement des règles actuelles. Certains participants, qui semblaient perturbés à juste titre par la situation, ont compris que l'exigence actuelle selon laquelle les entreprises doivent avoir en leur possession la somme minimale de 1 milliard de dollars afin d'assumer les frais d'intervention immédiate associés à tout déversement constituerait une limite de la responsabilité.

Cependant, les sociétés d'exploitation sont pleinement responsables des coûts de tous les dommages résultant d'un déversement ou d'un autre incident, si elles ont commis une faute, quoique dans le cas des entreprises exploitant d'importants oléoducs, la caution d'un milliard de

dollars entre en jeu, que l'entreprise soit fautive ou non. D'autres citoyens jugeaient que les coûts totaux associés à un déversement seraient d'une telle envergure qu'ils entraîneraient la faillite éventuelle de l'exploitant, forçant ainsi les citoyens à acquitter la facture du nettoyage. Là encore, il ne relevait pas de notre mandat de déterminer si le public était bien protégé contre les faillites subites des exploitants ou les coûts probables d'une intervention d'urgence. Par contre, nous constatons que le régime actuel est mal compris par plusieurs et qu'il bénéficierait d'être mieux expliqué. De plus, les dispositions sur la sécurité des pipelines, et plus précisément le montant attribuable à la responsabilité, devraient être revues sur une base régulière, actualisé si requis, expliqué et justifié en toute transparence.

RECOMMANDATIONS

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.

Remarques du Comité d'experts : Ces recommandations visent à favoriser une participation accrue et à développer ainsi la confiance du public envers l'organisme de réglementation. Il nous est clairement apparu que plusieurs éprouvent de la difficulté à déterminer ou à comprendre certaines des normes du régime actuel, et que la confiance dans le système en entier s'en trouve ébranlée. À l'avenir, notre modèle prévoit l'identification proactive des progrès scientifiques et technologiques afin que les normes soient constamment mises à jour et améliorées.

5.2 Mesures proactives : surveillance et préparation aux situations d'urgence

La surveillance et la préparation aux situations d'urgence constituent un volet majeur des activités courantes, et certains des Canadiens que nous avons rencontrés nous ont affirmé vouloir assumer un rôle plus important dans ces processus essentiels. La surveillance d'un système complexe et hautement technique exige une panoplie de mesures : inspections gouvernementales, surveillance par l'industrie, surveillance par les Autochtones et signalement de problèmes observés par le public. Nous comprenons pourquoi certains peuvent considérer la surveillance comme étant du ressort exclusif de l'organisme de réglementation; c'est-à-dire que seuls des inspecteurs désignés par le gouvernement devraient surveiller le rendement des systèmes réglementés. Nous maintenons, par contre, qu'un système moderne peut – et devrait – pouvoir compter sur un éventail de participants, sans que l'organisme de réglementation soit obligé de déléguer à qui que ce soit une ultime autorité ou une responsabilité quelconque. De nos jours, l'industrie gère de vastes systèmes de surveillance extrêmement coûteux pour tous les aspects de ses activités et, même si aucun système n'est parfait, nous ne voyons pas pourquoi la CCTE ne pourrait pas tirer parti de cet effet de levier, tout comme de nombreuses lois environnementales obligent l'industrie à signaler ses propres émissions, au lieu de créer un système entier de

surveillance géré directement par le gouvernement. Par conséquent, une telle approche sous-entend que la CCTE doit procéder à une vérification exhaustive des rapports de l'industrie et non que le gouvernement devrait posséder et exploiter son propre réseau de télédétection.

Il existe également un potentiel inexploité qui permettrait d'améliorer encore l'intégrité globale du réseau de surveillance, en rehaussant considérablement la transparence dans l'ensemble du système et en confiant un rôle plus important aux peuples autochtones et à l'ensemble des citoyens. Les Autochtones sont présents sur de nombreuses terres qui sont traversées par des infrastructures de transport d'énergie, et leurs connaissances du sol, de la flore et de la faune environnants permettraient d'identifier et de traiter les problèmes en amont, avant que ceux-ci ne prennent de l'ampleur. Beaucoup d'Autochtones nous ont mentionné qu'ils souhaiteraient jouer un rôle plus important et plus officiel dans la surveillance de la sécurité des infrastructures, ce qui nous apparaît comme une situation mutuellement profitable pour tous ceux qui sont concernés.

Par ailleurs, nous avons beaucoup entendu parler de préparation aux situations d'urgence. Pour bon nombre de Canadiens, les infrastructures énergétiques constituent une préoccupation assez lointaine, un enjeu qui touche des régions éloignées. Nous avons également écouté des citoyens qui habitent près de pipelines, de réservoirs de stockage et d'autres éléments d'infrastructures. Pour ces gens, la préparation aux situations d'urgence n'est pas un concept abstrait, mais plutôt une question vitale : « Qu'est-ce qui arrivera à ma famille et à moi si une catastrophe se produit? » Bien des gens avec qui nous avons discuté ne pouvaient répondre à cette question et s'inquiétaient des graves dommages que pourraient subir leurs collectivités. Il ne s'agit pas d'une question théorique, comme l'a illustré de façon si tragique la catastrophe ferroviaire à Lac-Mégantic.

Nous avons aussi entendu des questions et des préoccupations concernant la capacité concrète de l'industrie de réagir en temps utile en cas d'urgence, surtout dans des régions éloignées où les équipements spécialisés et le personnel spécialement formé peuvent se situer à des centaines de kilomètres de distance. Beaucoup de Canadiens doutent qu'une catastrophe enclenchée puisse être enrayée suffisamment tôt pour que cela fasse une différence.

Nous ne voulons pas laisser entendre que les plans d'urgence sont adéquats ou qu'ils ne le sont pas. Il s'agit d'une question qui doit être examinée minutieusement au sein de plusieurs centaines de collectivités. Nous pouvons toutefois affirmer que les Canadiens, y compris les municipalités et les premiers intervenants, ont clairement exprimé leur désir de participer davantage au processus de préparation des plans de mesures d'urgence, de voir en quoi consistent ces plans de mesures d'urgence et de savoir à qui s'adresser s'ils croient que des changements sont de mise.

RECOMMANDATIONS

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.

Remarques du Comité d'experts : La préparation aux situations d'urgence repose sur un réseau complexe d'interactions entre tous les ordres de gouvernement et avec les citoyens, services d'incendie, infrastructures sanitaires et autres. Voilà un cas où le gouvernement fédéral peut exercer son leadership afin de convoquer une multitude d'intervenants et d'obtenir de meilleurs résultats pour toutes les provinces et tous les territoires, comme nous le mentionnons à la section 1.3. Nous remarquons également que la formation des premiers intervenants représente vraisemblablement une lacune dans le système, et que cette lacune doit être comblée pour que tous les premiers intervenants soient bien préparés à intervenir dans une situation d'urgence.

5.3 Mesures réactives : interventions en situation d'urgence et conformité

Des Canadiens nous ont fait part de leurs attentes advenant une défaillance des systèmes et une situation d'urgence pouvant nécessiter l'imposition de mesures de conformité par l'organisme de réglementation pour évaluer les enjeux et les pénalités appropriées. Comparativement à beaucoup d'autres situations que nous avons examinées, les opinions concernant les interventions en situation d'urgence et les mesures de conformité étaient claires, simples et unanimes : les Canadiens s'attendent à une intervention rapide et efficace et ils veulent voir instaurer intégralement le principe du « pollueur-payeur » dans le cadre des mesures de conformité que l'organisme de réglementation prend.

La discussion à ce sujet se concentrait sur l'information. Beaucoup de Canadiens nous ont dit avoir de la difficulté à évaluer l'efficacité ou la pertinence des mesures de conformité des interventions en situation d'urgence, parce qu'ils ne disposent même pas des renseignements les plus élémentaires pour se faire une opinion. Nous voulons être clairs à ce sujet; nous ne parlons pas d'analyses en profondeur ni d'études échelonnées sur des années. En fait, les Canadiens veulent savoir, par exemple, où sont survenus des incidents? Quelles en ont été les conséquences? Quelle était la cause? Qu'est-ce qui a été effectué afin de régler le problème et de réparer les dommages? Quelles sont les pénalités ou autres mesures de contrôle qui ont été imposées aux responsables? Ce sont des questions que tout citoyen a le droit de poser et auxquelles nous croyons pouvoir répondre clairement, de façon à ce que chaque Canadien puisse comprendre et tirer ses propres conclusions à l'égard du système de réglementation. L'information est essentielle pour permettre à tous les intervenants de s'engager comme nous l'envisageons.

Beaucoup d'autres organismes de réglementation produisent déjà de tels rapports dans le cadre normal de leurs activités, incluant des rapports portant sur des résultats des mesures de conformité. La CCTE dispose de plusieurs modèles utiles et simples et publie déjà certaines de ces informations, mais elle pourrait en améliorer l'exhaustivité et la rendre plus accessible aux publics non initiés.

RECOMMANDATIONS

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.

Remarques du Comité d'experts : Il reste une question de portée plus grande qui doit être abordée, à savoir si les résultats des interventions en situation d'urgence et des mesures de conformité sont acceptables. Cette discussion importante devra être alimentée par des renseignements plus clairs, communiqués à tous.

5.4 Amélioration continue

En dernier lieu, nous voulons examiner plus globalement l'une des caractéristiques les plus importantes des organismes de réglementation modernes de haut rendement : l'amélioration continue, animée par une collaboration avec tous les partenaires et tous les intervenants.

Au cours de nos déplacements à travers le pays et lors de l'examen minutieux de la grande quantité de mémoires que nous avons reçus, nous avons constaté qu'il existe un nombre considérable d'excellentes idées pour améliorer à peu près tous les aspects du système des infrastructures de transport d'énergie et nous avons eu l'honneur de rencontrer des Canadiens provenant de divers endroits et de divers milieux qui sont prêts à consacrer du temps et de l'énergie à l'amélioration du système. Plusieurs opinions ont été avancées à propos de sujets clés, mais nous avons aussi noté beaucoup de points en commun, en particulier le désir de sécurité et de protection de l'environnement.

Un Comité comme le nôtre ne peut pas rendre compte de chaque bonne idée ayant été présentée durant nos consultations, à moins d'ajouter des centaines de pages à son rapport. Tel est le cas en particulier de petites, mais souvent très pertinentes suggestions sur les processus ou les activités et qui méritent d'être examinées de plus près. Nous nous sommes efforcés, dans le cadre de ce rapport, de cibler les problèmes les plus importants en ce moment et les caractéristiques systémiques qui produiront de meilleurs résultats à l'avenir. Cependant, il sera important de veiller à ce que la volonté de réforme et d'amélioration ne s'effrite pas au terme d'une seule et unique tentative de remédier aux problèmes que nous avons mis en relief ici.

Nous tenons donc à encourager et à renforcer au sein de la CCTE de l'avenir, ce genre d'amélioration continue et sincère qui anime tous les grands organismes. Nous envisageons des Comités multilatéraux régionaux comme nous l'avons déjà recommandé, composés d'un groupe complet de partenaires et d'intervenants, agissant comme moteur essentiel animant un processus d'examen continu de chaque aspect du fonctionnement de la CCTE, depuis les problèmes de fonctionnalité systémique jusqu'aux améliorations les plus pointues du processus. Nous comptons sur les leaders d'aujourd'hui et de demain pour adopter cet esprit de travail collaboratif afin de continuer d'améliorer chaque aspect d'un système qui sera axé sur l'apprentissage et l'amélioration. Nous envisageons également que les Comités multilatéraux régionaux seront autorisés à mener des enquêtes détaillées sur des sujets précis, au besoin.

RECOMMANDATION

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.

Remarques du Comité d'experts : Nous croyons que cet esprit de collaboration et l'accueil offert aux contributions de tous les participants permettront à la CCTE de raffiner constamment son fonctionnement et d'opérer les réformes nécessaires pour rester à la fine pointe de son domaine.

6. Respect des propriétaires fonciers

Au cours de nos échanges avec les Canadiens, nous avons posé des questions générales au sujet des processus d'acquisition de terrains privés et leurs résultats. Nous avons écouté les commentaires de nombreux propriétaires fonciers qui nous ont aidés à mieux comprendre l'importance de questions telles que : À quel moment et selon quelles conditions les promoteurs de projets peuvent-ils s'introduire sur les propriétés privées? Quel est le rôle des agents fonciers et comment ceux-ci sont-ils régis? Quels sont les processus de résolution des différends? Comment fonctionne la compensation?

Nos constatations et nos recommandations sont regroupées en deux catégories :

6.1 Ombudsman et résolution de différends
6.2 Interactions équitables avec l'industrie et les agents fonciers et compensation équitable

6.1 Ombudsman et résolution de différends

Nos discussions avec les Canadiens ont porté principalement sur les enjeux stratégiques, les politiques publiques et la coordination intergouvernementale, entre autres. Nous avons également entendu les témoignages des individus qui sont peut-être les plus touchés par les infrastructures de transport d'énergie, soit les propriétaires des terrains où les infrastructures sont construites et exploitées.

Les pipelines et les lignes de transport traversent des propriétés privées à travers le Canada, constituant ainsi un vaste réseau de relations entre des propriétaires fonciers et des exploitants de pipelines. L'un des participants à nos consultations a décrit la situation comme une entente semblable à celle d'une garde partagée qui se prolonge durant des décennies, métaphore que nous avons jugée à propos. Les entreprises et les propriétaires fonciers doivent s'entendre dès le départ sur le montant de la compensation, puis, pendant la durée de vie de l'infrastructure, les deux doivent collaborer lorsque des représentants de l'entreprise pénètrent sur le terrain pour effectuer des travaux de surveillance et d'entretien, alors que le propriétaire foncier doit travailler en contournant le pipeline de manière sécuritaire, surtout lorsque de grandes machines agricoles sont utilisées. Cette situation nécessite des relations à long terme et la conciliation des droits et des intérêts de chacun.

Beaucoup de propriétaires fonciers nous ont dit se sentir comme des partenaires de moindre importance dans ces relations et avoir l'impression que leurs droits et leurs préoccupations sont jugés secondaires par rapport à ceux de l'industrie. Il est possible que les propriétaires ne disposent pas de toute l'information nécessaire sur des questions fondamentales (par exemple, quand l'entreprise a-t-elle le droit d'entrer sur leur propriété, et dans quelles circonstances?) et ils peuvent ne pas avoir accès aux services de conseillers financiers ou juridiques lors de la négociation d'ententes avec les grandes entreprises, ce qui leur donne souvent l'impression de se voir imposer la situation. On nous a aussi dit qu'une fois les ententes conclues, quelques propriétaires ont eu de la difficulté à être avisés adéquatement des intentions de l'exploitant d'entrer sur la propriété pour des activités d'entretien, notamment.

Il arrive parfois que les propriétaires fonciers et les entreprises ne s'entendent pas et doivent soumettre leur différend à un arbitre (la fonction d'arbitrage pour déterminer la compensation est exercée à l'heure actuelle par un comité indépendant nommé par le ministre des Ressources naturelles). On nous a parlé de plusieurs cas où le processus d'arbitrage s'est prolongé sur des années, faisant gaspiller temps, argent et énergie psychologique aux propriétaires, qui désirent tout simplement en arriver à une décision. Un agriculteur nous a raconté à quel point il regrettait d'avoir engagé un avocat dans l'espoir d'obtenir une meilleure entente, puisque le processus s'est avéré si onéreux et sur une si longue période, que le jeu n'en valait pas la chandelle.

Il convient de souligner que, dans bien des cas, ces propriétaires ont sur leur terrain plusieurs éléments d'infrastructures réglementées, dont une bonne partie est réglementée au niveau provincial. Il s'agit là d'un bel exemple de l'importance de la coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous avons constaté que le système actuel finance la participation d'intervenants pour l'examen des projets. Toutefois, aucun financement de la sorte n'est offert aux propriétaires fonciers qui pourraient nécessiter des conseils juridiques ou financiers avant de conclure des ententes avec les entreprises.

En général, les participants nous ont mentionné vouloir un système plus simple et plus transparent qui permettrait de rendre des décisions et de résoudre des différends de manière plus efficace, et qui faciliterait une meilleure communication entre le propriétaire foncier et l'entreprise qui veut accéder à son terrain.

Nous croyons qu'un tracé aussi détaillé que possible devrait être accessible lors de tout examen exhaustif de projet de manière à ce que toutes les parties prenantes soient en mesure de comprendre les répercussions potentielles dès cette étape. Ce processus aurait lieu au cours des dernières étapes de l'examen du projet afin de récolter des commentaires finaux.

Pour éviter toute ambiguïté, nous souhaitons préciser que notre modèle repose sur le processus actuel des audiences portant sur les détails d'un tracé pour les propriétaires et les promoteurs de projet qui ne réussissent pas à s'entendre.

RECOMMANDATIONS

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, gérerait 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 œuvre 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.

Remarques du Comité d'experts : Certains propriétaires ont le bénéfice de recevoir de l'apport d'associations de propriétaires locales pour les aider à mieux comprendre leurs droits, les processus pertinents et les pratiques exemplaires applicables. De telles associations méritent d'être étudiées de plus près et constituent un bon guide de ce que pourrait faire un Ombudsman à l'avenir. Le groupe chargé des questions foncières au sein de l'Office national de l'énergie (ONE), qui existe depuis plusieurs années et qui a développé de nombreuses bonnes pratiques, représente un bon point de départ aussi.

6.2 Interactions équitables avec l'industrie et les agents fonciers – compensation équitable

En plus des éléments globaux qui ont été mentionnés à la section 6.1 ci-dessus, nous avons entendu des commentaires particuliers portant sur le processus actuel d'acquisition des terres, et plus précisément sur les interactions entre les agents fonciers et les propriétaires fonciers, et sur les processus et résultats associés aux compensations.

Lorsqu'une entreprise veut acquérir un droit de passage en vue d'un projet d'infrastructure, elle mandate un agent foncier qui agit au nom de l'entreprise, qui informe les propriétaires de leurs intérêts et qui mène les négociations nécessaires. Nous n'avons pu faire une étude détaillée des pratiques des agents fonciers dans toutes les régions du pays, mais certains propriétaires nous ont déclaré s'être sentis contraints de signer une entente immédiatement, sans avoir eu le temps d'en comprendre et d'en analyser la teneur. À l'inverse, d'autres nous ont raconté leur expérience avec d'excellents agents fonciers qui sont à l'écoute et qui travaillent avec les propriétaires afin d'obtenir des ententes avantageuses pour toutes les parties. Il n'est donc pas surprenant que des agents fonciers nuisent à l'image de qualité et de respect de cette fonction en général et nous croyons que cette situation mérite d'être redressée au moyen de normes plus rigoureuses régissant le comportement des agents fonciers qui interagissent avec les propriétaires, le tout renforcé avec l'appui d'un ombudsman, tel que décrit ci-dessus.

Nous croyons que les agents fonciers devraient être assujettis à un code d'éthique plus rigoureux et des lignes directrices qui incluraient une meilleure communication des renseignements aux propriétaires concernant leurs droits, le fonctionnement du processus, la façon d'en appeler d'une décision s'ils sont insatisfaits et des intervalles de réflexion entre la transmission des renseignements et la signature des ententes.

La compensation payée aux propriétaires constitue un autre sujet qui a suscité beaucoup de commentaires durant nos échanges avec les Canadiens. Là aussi, il nous est impossible de trancher la question de savoir si les compensations offertes sont suffisantes, mais là n'est pas le cœur du sujet. Les Canadiens nous ont fait part du fait que les ententes de compensation, telles qu'elles sont conclues à l'heure actuelle, sont assujetties à des clauses de confidentialité qui peuvent sembler excessivement contraignantes (l'un des propriétaires nous a raconté qu'il n'était pas certain d'avoir le droit de discuter de l'entente avec ses propres enfants ou avec son conseiller financier). Nous avons également entendu des inquiétudes de la part de nombreux propriétaires qui préféreraient recevoir un loyer annuel au lieu d'un versement unique, mais ont l'impression qu'un tel arrangement serait interdit ou mal vu. D'autres ont suggéré que les compensations devraient être offertes aussi aux voisins, dont la valeur de la propriété est directement compromise par la présence d'un pipeline, par exemple.

Bref, il y a beaucoup de questions et de préoccupations concernant le fonctionnement du mécanisme de compensation et l'application des normes et des lignes directrices. Notre Comité d'experts n'a été exposé qu'à un petit échantillon des enjeux, mais peut déjà constater un manque de clarté et la nécessité d'un examen plus approfondi. En général, nous croyons que dans ce domaine, un principe simple devrait prévaloir, à savoir que toutes les parties doivent collaborer du mieux qu'elles peuvent pour obtenir le consentement des propriétaires.

RECOMMANDATIONS

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.

Remarques du Comité d'experts : Voici un autre sujet qui gagnerait à être abordé de manière coordonnée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux puisque les processus d'acquisition des terres concernent les infrastructures réglementées par ces ordres de gouvernement et que les agents fonciers œuvrent dans les deux sphères. Il s'agit d'une occasion où le gouvernement fédéral pourrait exercer son leadership en harmonisant, dans la mesure du possible, les conditions auxquelles un agent foncier devrait se conformer pour exercer sa fonction, en harmonisant aussi les pratiques exemplaires comme les servitudes en langage clair et ainsi de suite.

VOLUME II – ANNEXES

ANNEXE I : Recommandations

ANNEXE II : Modifications législatives et réglementaires

ANNEXE III : Cadre de référence du Comité d'experts

ANNEXE IV : Documents de travail

ANNEXE V : Processus de consultation du Comité d'experts

ANNEXE VI : Résumés des séances de consultation du public et des peuples autochtones
Saskatoon (Saskatchewan)
Toronto (Ontario)
Vancouver (Colombie-Britannique)
Winnipeg (Manitoba)
égion de la capitale nationale : Ottawa (Ontario) et Gatineau (Québec)
Fort St. John (Colombie-Britannique)
Edmonton (Alberta)
Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
Saint John (Nouveau-Brunswick)
Montréal (Québec)

ANNEXE VII : Ce que nous avons entendu : vos commentaires sur la modernisation de l'ONE

ANNEXE VIII : Biographies des membres du Comité d'experts

NOTES

ANNEXE 2 : Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable

Automne 2015

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable

RAPPORT 2

La surveillance des pipelines de compétence fédérale

Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Rapport d'audit de performance

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

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

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

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

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

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

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

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2015.

N^{o} de catalogue FA1-2/2015-1-2F-PDF
ISBN 978-0-660-03693-9
ISSN 1495-0790

Table des matières

Introduction 1

Information générale 1

Objet de l'audit 5

Constatations, recommandations et réponses 5

Surveiller la conformité des compagnies 5

L'Office national de l'énergie n'a pas toujours fait un suivi adéquat de la mise en œuvre des conditions d'approbation des projets de pipelines 7

L'Office a pris des mesures pour améliorer le suivi des écarts de conformité aux exigences réglementaires, mais des lacunes persistent 10

Les systèmes de gestion de l'information de l'Office pour surveiller la conformité des compagnies n'étaient pas adéquats 12

L'Office a amélioré l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires, mais pas aux conditions d'approbation 14

Préparation aux situations d'urgence 16

L'Office pourrait consolider ses activités d'évaluation des risques dans son plan de gestion des urgences 18

L'Office a amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence, mais il manquait des éléments dans le tiers des manuels 21

L'Office a donné accès au public à l'information sur les incidents liés aux pipelines 23

Capacité 24

Des problèmes de recrutement et de maintien en poste du personnel clé persistent à l'Office 24

Conclusion 27

À propos de l'audit 29

Tableau des recommandations 33

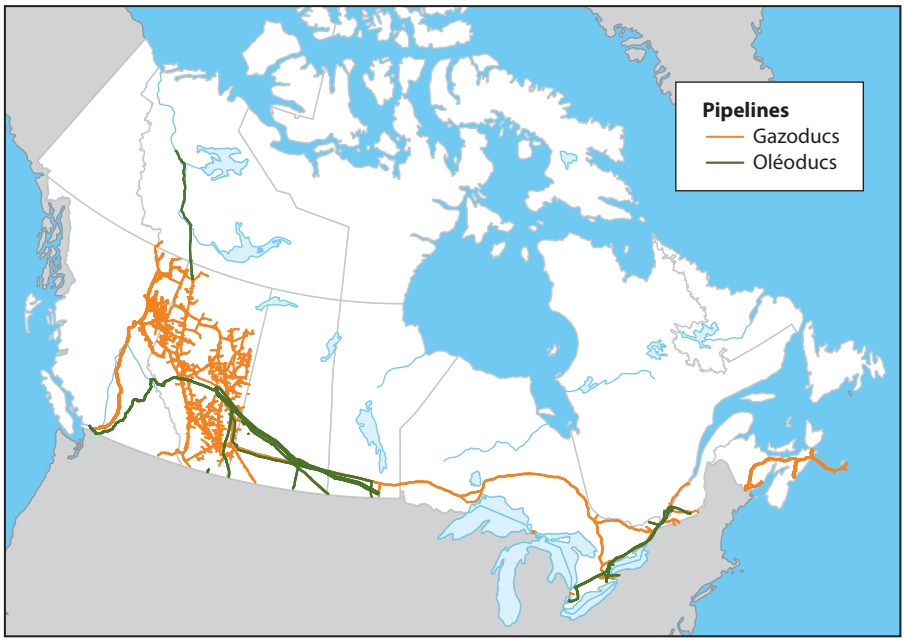
Introduction

Information générale

Oléoducs et gazoducs

2.1 Les pipelines servent au transport à grande distance du pétrole et du gaz naturel dans les provinces et territoires du Canada et au-delà des frontières. Les pipelines qui sont entièrement dans les limites d'une province ou d'un territoire relèvent de la compétence de la province ou du territoire en question, alors que celles qui traversent des frontières provinciales, territoriales ou internationales sont de compétence fédérale (voir la pièce 2.1). En 2014, les pipelines de compétence fédérale ont acheminé du pétrole et du gaz naturel d'une valeur approximative de 162 milliards de dollars à des clients canadiens et étrangers.

Pièce 2.1 Principaux oléoducs et gazoducs de compétence fédérale — novembre 2014

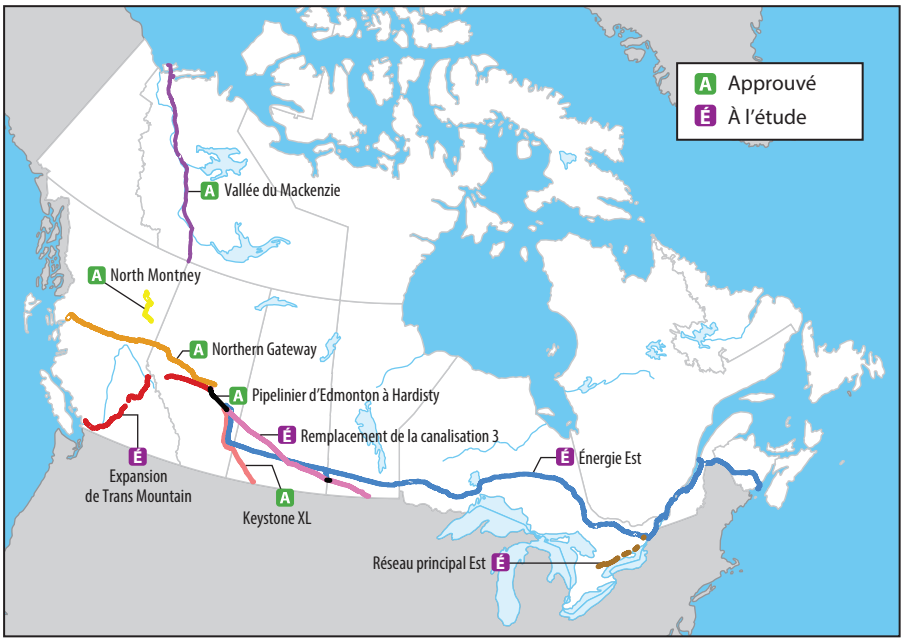


Source : Office national de l'énergie

2.2 L'essor rapide de la mise en valeur des sables bitumineux a grandement dynamisé le secteur des pipelines au Canada, qui fait l'objet d'une attention accrue du public. Les grands projets de pipelines dont l'aménagement ou l'examen se trouvent actuellement à divers stades pourraient presque doubler la capacité actuelle d'ici 2020. S'ils sont mis en œuvre, plusieurs « mégaprojets » approuvés ou à divers stades d'étude par l'Office national de l'énergie, notamment le projet Northern Gateway,

l'expansion de Trans Mountain et le projet Énergie Est, sont appelés à jouer un rôle de premier plan dans le secteur des pipelines au Canada (voir la pièce 2.2). Les investissements liés à ces nouveaux projets s'élèveraient à environ 25 milliards de dollars.

Pièce 2.2 Grands projets de pipeline approuvés (depuis 2010) ou à l'étude par l'Office national de l'énergie



Source : Adaptation de documents de l'Office national de l'énergie

2.3 Parallèlement, les pipelines retiennent davantage l'attention du public, comme en atteste le nombre croissant de citoyens qui veulent participer aux audiences d'examen des projets. Divers incidents qui se sont produits récemment, comme la rupture de pipelines à Kalamazoo, au Michigan, et près de Fort McMurray, en Alberta, même si ces pipelines n'étaient pas réglementés par l'Office national de l'énergie, ont contribué à ce surcroît d'attention. Par ailleurs, des questions comme les changements climatiques, les émissions de gaz à effet de serre, les effets cumulatifs sur l'environnement et les effets sur les peuples autochtones du transport par pipeline suscitent aussi un intérêt accru.

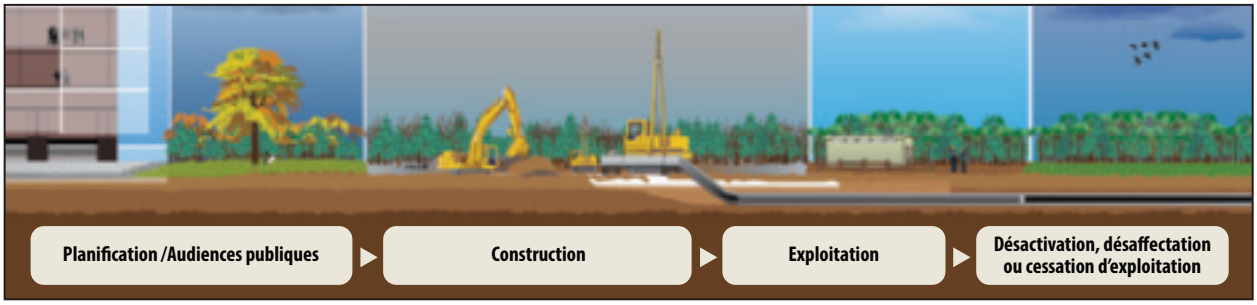
2.4 Le transport en toute sécurité du pétrole et du gaz est essentiel pour la population canadienne, que ce soit sur le plan économique, social ou environnemental. Les pipelines doivent faire l'objet d'une surveillance constante et d'un entretien continu pour s'assurer que leur exploitation reste sécuritaire, conformément aux règlements et aux conditions imposées lors de leur approbation.

Rôles et responsabilités

2.5 **Office national de l'énergie** — L'Office national de l'énergie réglemente les pipelines depuis 1959. Il a pour mission de réglementer, dans l'intérêt public canadien, les pipelines ainsi que la mise en valeur et le commerce de l'énergie. Selon l'Office, « l'intérêt public » correspond à un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux, lequel change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société. L'Office est aussi chargé de faire respecter la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ses règlements.

2.6 L'Office réglemente près de 73 000 kilomètres de pipelines et environ 100 compagnies. Il doit notamment surveiller toutes les étapes du cycle de vie d'un pipeline (voir la pièce 2.3). Il doit, entre autres, vérifier si les compagnies aménagent et exploitent les pipelines conformément aux conditions d'approbation imposées et aux règlements applicables. Si une urgence frappe un pipeline réglementé par l'Office, c'est ce dernier qui joue le rôle de principal organisme fédéral de réglementation.

Pièce 2.3 Cycle de vie d'un pipeline



Source : Office national de l'énergie

2.7 Au cours des dernières années, le cadre législatif qui régit le fonctionnement de l'Office a fait l'objet de nombreux remaniements importants. En 2012, des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, de sorte que l'Office fait maintenant des recommandations au ministre des Ressources naturelles sur l'opportunité d'approuver certains projets de pipelines (ceux qui s'étendent sur plus de 40 km). L'ultime décision est prise par le **gouverneur en conseil**. En 2015, la *Loi sur la sûreté des pipelines* a été adoptée. Cette loi modifie diverses dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*,

Gouverneur en conseil — Le gouverneur général, sur recommandation du Conseil privé, agit à titre d'organe exécutif officiel pouvant conférer un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

notamment les exigences relatives à la responsabilité financière des compagnies ainsi que les rôles et responsabilités de l'Office pendant un incident majeur touchant un pipeline. La *Loi* entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016.

2.8 L'Office a reconnu publiquement être au cœur des débats publics sur les pipelines au Canada. Il a récemment pris des mesures pour mieux engager les citoyens dans les débats. C'est ainsi qu'en 2015, il a lancé son Initiative nationale de mobilisation afin de favoriser le dialogue avec les Canadiens et de recueillir leurs points de vue sur la manière dont l'Office pourrait adapter sa stratégie visant à assurer la sécurité des pipelines et la protection de l'environnement, et sur ses activités publiques de mobilisation et de communication. Parmi les autres initiatives menées récemment par l'Office, il faut mentionner une consultation publique sur la transparence de l'information relative à la gestion des urgences et l'ouverture de bureaux régionaux, un à Montréal et l'autre à Vancouver.

2.9 **Ressources naturelles Canada —** Ce Ministère est chargé de favoriser le développement durable et l'utilisation responsable des ressources naturelles du Canada, dont les ressources minières, énergétiques et forestières. Il est responsable de diriger le portefeuille énergétique : il définit notamment le cadre de la politique énergétique et la stratégie énergétique du gouvernement. Il met son savoir au service de l'élaboration de politiques, de la mise en œuvre de règlements, de la création d'emplois et du respect des engagements pris sur la scène internationale, et apporte ainsi son soutien au gouvernement dans ces domaines.

2.10 Ressources naturelles Canada joue un rôle central en ce qui a trait à l'élaboration de la politique, des lois et de la réglementation fédérales sur les pipelines. L'Office national de l'énergie est quant à lui chargé de faire appliquer la législation sur les pipelines.

2.11 Ressources naturelles Canada est aussi le ministère fédéral auquel incombe la gestion des interruptions d'approvisionnement énergétique. S'il se produit un incident concernant un pipeline, c'est Ressources naturelles Canada qui est chargé d'en faire le suivi, d'aviser le gouvernement fédéral, de le conseiller et de le guider. Pour ce faire, le Ministère peut être appelé à assurer la liaison avec les gouvernements des provinces et des territoires touchés ou d'autres parties prenantes du secteur de l'énergie.

Objet de l'audit

2.12 L'audit a essentiellement porté sur des aspects clés de la surveillance des pipelines de compétence fédérale qui est exercée par l'Office national de l'énergie. Plus particulièrement, il visait à déterminer si l'Office :

- vérifiait que les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et aux règlements en vigueur;
- était apte à assumer son rôle si une urgence concernant un pipeline survenait et avait vérifié si les manuels des mesures d'urgence des compagnies étaient complets et à jour;
- avait évalué sa capacité de s'acquitter de ses responsabilités.

2.13 L'audit est important parce que la population canadienne compte sur l'Office pour s'assurer que les compagnies se conforment à toutes les conditions d'approbation des pipelines et aux règlements applicables. La capacité de l'Office à remplir son rôle et ses responsabilités en matière de préparation et d'intervention dans les situations d'urgence, appuyée par des ressources humaines suffisantes, est primordiale pour assurer un transport sûr et efficient du pétrole et du gaz et réduire au minimum les risques associés à l'opération de pipelines sur la sécurité des Canadiens et l'environnement.

2.14 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 29 à 32), donne des précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Surveiller la conformité des compagnies

Constatation générale ➔

2.15 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'Office national de l'énergie ne surveillait pas adéquatement la conformité des compagnies aux conditions imposées lors de l'approbation des projets de pipelines. Même si l'Office a pris des mesures pour renforcer les suivis des écarts de conformité aux règlements, il reste encore du travail à faire. Nous avons aussi constaté que l'Office effectuait ses suivis avec des systèmes de gestion de l'information désuets et inefficaces qui n'étaient pas intégrés les uns aux autres. Enfin, nous avons constaté que l'Office avait pris des mesures pour améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires, mais pas sur leur conformité aux conditions imposées lors de l'approbation des projets de pipelines.

2.16 Cette constatation est importante parce que les conditions imposées lors de l'approbation des pipelines et les exigences réglementaires visent à assurer un aménagement et une exploitation sécuritaires des pipelines. Il importe donc que l'Office exerce une surveillance efficace de la conformité réglementaire pour réduire le risque de non-conformité des compagnies et pour protéger la population canadienne et l'environnement.

Contexte

2.17 À titre d'organisme fédéral de réglementation des oléoducs et des gazoducs, l'Office joue un rôle de premier plan pour s'assurer que les compagnies mettent en œuvre les conditions qui leur sont imposées lors de l'approbation des projets de pipelines. L'approbation de tout projet de pipeline est en effet subordonnée à la mise en œuvre d'exigences particulières. Les conditions établies visent souvent à répondre à des inquiétudes formulées par des parties intéressées au cours du processus d'approbation. Elles peuvent se rapporter à des questions environnementales, sociales, économiques ou techniques. Les conditions sont définies au moment de l'approbation initiale du projet, mais elles peuvent s'appliquer aux différentes étapes du cycle de vie des pipelines.

2.18 Les conditions d'approbation des pipelines peuvent viser divers secteurs : la protection d'un habitat essentiel, la communication de rapports sur les retombées économiques pour les groupes autochtones, ou encore des exigences en matière de sécurité ou des exigences techniques, comme la réalisation d'essais sous pression. Le nombre de conditions imposées lors de l'approbation d'un projet varie. Ainsi, 209 conditions ont été imposées lors de l'approbation du projet Northern Gateway, alors que 25 conditions ont été définies pour le projet de pipeline Brunswick. La complexité des conditions varie elle aussi. Une condition toute simple pourrait par exemple obliger une compagnie à présenter un calendrier des travaux de construction. Une condition d'une plus grande complexité pourrait exiger la présentation d'un rapport environnemental postérieur à la construction décrivant les problèmes environnementaux survenus au cours des travaux de construction, la situation actuelle à cet égard et toute mesure ou échéancier proposé pour les régler.

2.19 L'Office a aussi pour mission de vérifier la conformité aux exigences réglementaires applicables tout au long du cycle de vie des pipelines. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ses règlements, notamment le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, prévoient des exigences détaillées dans des domaines comme l'intégrité des pipelines, la gestion des urgences, la gestion de la sécurité et la protection de l'environnement. Ces exigences s'appliquent à tous les pipelines. Alors que les conditions d'approbation visent un projet de pipelines en particulier, les exigences réglementaires visent tous les pipelines.

2.20 L'Office vérifie si les compagnies se conforment aux conditions imposées lors de l'approbation de leurs pipelines et aux règlements en vigueur, en effectuant des vérifications de la conformité. Ces vérifications peuvent prendre la forme d'inspections, d'audits, de réunions, d'évaluations des exercices d'intervention en cas d'urgence et d'examens de l'information présentée par les compagnies, notamment les manuels des mesures d'urgence. Si un écart de conformité est relevé lors d'une activité de vérification, l'Office doit faire un suivi pour s'assurer que la compagnie a pris des mesures correctives.

2.21 Pour vérifier si les pipelines sont aménagés et exploités dans l'intérêt public, l'Office se doit de surveiller la conformité des compagnies aux conditions d'approbation et aux exigences réglementaires. Pour s'acquitter de sa mission de surveillance réglementaire, l'Office doit disposer de systèmes, de méthodes et d'outils adéquats pour surveiller et vérifier si les compagnies se conforment aux règlements en vigueur et aux conditions imposées.

2.22 Dans le premier chapitre du rapport de décembre 2011 du commissaire à l'environnement et au développement durable, « Le transport de produits dangereux », nous avions constaté que, dans certains cas, l'Office avait recensé des lacunes et des déficiences lors de ses activités de vérification de la conformité, mais qu'il n'avait pas toujours effectué des suivis pour s'assurer que les déficiences relevées avaient été corrigées. Le commissaire avait alors recommandé à l'Office d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action clair pour redresser la situation, notamment de prendre des mesures pour assurer et documenter le suivi des écarts de conformité relevés, et ce, en temps opportun.

L'Office national de l'énergie n'a pas toujours fait un suivi adéquat de la mise en œuvre des conditions d'approbation des projets de pipelines

Ce que nous avons constaté

2.23 Nous avons constaté que l'Office avait effectué des suivis adéquats de la conformité aux conditions d'approbation et les avait documentés correctement pour environ la moitié (25 sur 49) des cas que nous avons examinés. Pour les 24 autres cas, soit le suivi effectué manquait d'exactitude ou n'était pas à jour; soit il manquait des documents clés dans le dossier; soit les dossiers ne contenaient pas d'analyse finale des renseignements et des rapports soumis par la compagnie ou de conclusion, à savoir si la condition avait été respectée entièrement.

2.24 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les suivis et la documentation.

Importance de cette constatation

2.25 Les conditions imposées lors de l'approbation des pipelines visent à assurer un aménagement et une exploitation sécuritaires des pipelines. Elles font partie intégrante des décisions d'approbation d'un pipeline. Elles s'inscrivent au cœur de la décision prise par l'Office pour déterminer si un projet de pipeline est conforme à l'intérêt public. Vérifier comme il se doit si une compagnie a respecté les conditions qui lui ont été imposées est important pour réduire le risque de non-conformité et assurer la sécurité des Canadiens et la protection de l'environnement.

Recommandation

2.26 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.33.

Analyse pour appuyer la constatation

2.27 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait instauré un processus pour surveiller la mise en œuvre des conditions d'approbation des pipelines. Nous avons aussi vérifié si l'Office avait, dans le cadre de ce processus, documenté les suivis et les analyses de la conformité aux conditions.

2.28 **Les suivis et la documentation** — Pour vérifier le processus de suivi de la conformité des compagnies aux conditions d'approbation, nous avons utilisé l'échantillonnage représentatif pour sélectionner 49 conditions parmi les 1 041 conditions imposées lors de l'approbation des pipelines entre 2000 et 2014. Nous avons aussi analysé l'information et les documents portant sur la conformité à ces conditions.

2.29 L'Office a effectué un suivi adéquat de la mise en œuvre de 25 des 49 conditions de notre échantillon. Il a par exemple actualisé les dossiers de suivi, reçu et consigné en dossier les documents soumis par les compagnies et documenté son analyse et sa conclusion finale, à savoir si la condition avait été mise en œuvre à sa satisfaction.

2.30 Dans les 24 autres cas, la mise en œuvre des conditions n'a pas fait l'objet d'un suivi adéquat et n'a pas été documentée comme il se doit. Diverses déficiences ont été relevées à cet égard :

- le Système de gestion de l'information sur l'environnement et la santé (SGIES), soit le système de base dont se sert l'Office pour faire le suivi de la conformité, était désuet ou inexact;
- il manquait une analyse ou la conclusion de l'Office sur la conformité de la compagnie;
- l'objectif d'une condition n'a pas été atteint ou n'a pas été documenté correctement.

2.31 Ainsi, pour une des conditions de notre échantillon, la compagnie concernée avait présenté, comme il se doit, des rapports sur l'emploi, la formation et les débouchés économiques pour les groupes autochtones au cours de l'étape de la construction. L'Office n'a toutefois pas pu prouver qu'il avait évalué ces rapports, ni qu'il avait reçu tous les rapports exigés de la compagnie.

2.32 Lors de l'examen d'un autre dossier, nous avons constaté que l'Office n'avait pas vérifié si la compagnie s'était conformée à la condition imposée, à savoir présenter une étude déterminant les effets sur l'environnement de la rupture d'un pipeline transportant un produit combustible. Or, ce pipeline est aménagé près d'un habitat de caribou. Même si plus de dix ans se sont écoulés, les dossiers de l'Office n'indiquaient toujours pas si la condition imposée avait été respectée.

2.33 **Recommandation —** L'Office national de l'énergie devrait systématiquement faire un suivi de la conformité aux conditions d'approbation des pipelines et documenter correctement ses activités de suivi. Les dossiers devraient notamment comprendre les avis envoyés aux compagnies sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des conditions.

Réponse de l'Office *— Recommandation acceptée. Même si l'Office national de l'énergie vérifie déjà si les sociétés respectent les conditions imposées pour l'approbation d'un pipeline à toutes les étapes du cycle de vie de celui-ci, il s'engage à documenter ce travail de façon plus rigoureuse.*

D'ici décembre 2016, l'Office améliorera ses processus et les rendra plus limpides de manière à assurer un suivi et produire une documentation plus systématiques quant au respect des conditions d'approbation d'un pipeline par les sociétés, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les nouveaux processus alors en vigueur.

Dans le contexte des conditions d'approbation d'un pipeline, l'Office évalue tous les documents déposés par les sociétés et informe officiellement ces dernières lorsqu'elles ont rempli les conditions en question. D'ici décembre 2016, il réalisera une analyse visant à déterminer si un avis officiel aux sociétés à l'égard du degré de réalisation d'autres types de conditions est approprié, et le cas échéant, il établira la manière de procéder et le calendrier d'exécution. L'analyse tiendra compte du fait que certaines conditions d'approbation s'appliquent de façon continue pendant la totalité ou une partie du cycle de vie d'un pipeline.

L'Office a pris des mesures pour améliorer le suivi des écarts de conformité aux exigences réglementaires, mais des lacunes persistent

Ce que nous avons constaté

2.34 Nous avons constaté que l'Office avait pris des mesures pour améliorer le suivi des écarts de conformité aux exigences réglementaires. Nous avons cependant constaté que pour 22 des 42 vérifications de la conformité que nous avons examinées, l'Office avait manqué de cohérence ou n'avait pas documenté ses travaux correctement. Ainsi, l'information sur les suivis était désuète ou inexacte; les délais des suivis effectués variaient; ou l'analyse ou les conclusions de l'Office sur la conformité de la compagnie n'avaient pas été consignées en dossier.

2.35 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le suivi par l'Office des écarts de conformité.

Importance de cette constatation

2.36 Une des missions fondamentales de l'Office est de vérifier si les compagnies aménagent et exploitent les pipelines dans le respect des exigences réglementaires applicables. Les travaux de vérification de la conformité effectués par l'Office, notamment le suivi et la documentation des activités de surveillance de la conformité et des écarts de conformité, sont essentiels pour s'assurer que les pipelines sont aménagés et exploités de façon sécuritaire et ce, tant pour la population que l'environnement.

Recommandation

2.37 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.44.

Analyse pour appuyer la constatation

2.38 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait donné suite à la recommandation que nous avions formulée dans le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (décembre 2011), chapitre 1 « Le transport de produits dangereux » et avait pris des mesures pour s'assurer que les compagnies réglementées prenaient les mesures correctives qui s'imposaient. Pour ce faire, nous avons examiné si l'Office avait réalisé, en temps opportun, le suivi des déficiences recensées lors de ses activités de vérification de la conformité et s'il avait documenté ses travaux.

2.39 **Le suivi par l'Office des écarts de conformité** — Des représentants de l'Office nous ont indiqué qu'ils avaient comblé les lacunes et corrigé les déficiences recensées lors de notre audit de 2011. L'Office a défini un plan de mesures correctives qui prévoyait des améliorations aux systèmes et méthodes dont il se sert pour faire le suivi des écarts de conformité relevés. L'Office a notamment instauré une nouvelle procédure de suivi des vérifications de la conformité.

2.40 Depuis notre dernier audit, l'Office a réalisé près de 950 vérifications de la conformité (entre 2012 et 2014) et a recensé 252 écarts de conformité. Afin de vérifier si l'Office avait pris des dispositions pour s'assurer que les compagnies avaient mis en œuvre des mesures correctives, nous avons utilisé l'échantillonnage représentatif pour sélectionner 42 cas parmi les 252 écarts de conformité recensés. Nous avons analysé l'information et les documents consignés en dossier par l'Office pour les vérifications de notre échantillon.

2.41 Lors de l'examen de ces 42 dossiers, nous avons relevé 22 cas où les activités de suivi des vérifications de conformité n'avaient pas été systématiquement menées ou correctement documentées. Par exemple :

- l'information sur les suivis était désuète ou inexacte;
- aucun élément de preuve ne montrait que la compagnie avait pris des mesures correctives;
- les délais des suivis effectués par l'Office variaient;
- il manquait une analyse ou une conclusion finale sur la conformité de la compagnie.

2.42 Au cours de l'audit, les compagnies nous ont indiqué que souvent elles ne savaient pas avec certitude si l'Office était entièrement satisfait des mesures correctives prises, car il ne leur communiquait pas toujours sa conclusion finale.

2.43 Dans un cas, par exemple, l'Office avait détecté, lors d'une inspection, diverses fuites de soufre liquide. L'Office avait reçu un plan correctif de la compagnie, mais il n'avait pas déterminé si les mesures correctives avaient effectivement été mises en œuvre par la compagnie. Dans un autre cas, nous avons constaté qu'une compagnie avait mis en œuvre des mesures correctives et transmis les documents exigés en 2013, mais que l'Office n'avait pas mis à jour l'information dans son système de suivi.

2.44 **Recommandation** — L'Office national de l'énergie devrait systématiquement vérifier si les compagnies procèdent, dans les délais prescrits, à la mise en œuvre de mesures pour corriger les écarts de conformité relevés. Lorsque les mesures prises sont satisfaisantes, il devrait par ailleurs en informer les compagnies. L'Office devrait intégrer ces travaux aux améliorations qui doivent être apportées à ses systèmes de gestion de l'information.

Réponse de l'Office *— Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie assure le suivi de toutes les situations de non-conformité relevées et vérifie si des mesures correctives ont été prises pour les corriger. II a déjà beaucoup progressé lorsqu'il s'agit de permettre une vérification plus systématique de la mise en œuvre des mesures correctives et il s'engage à poursuivre dans cette voie.*

D'ici juin 2016, il apportera de nouvelles améliorations à ses processus de suivi des mesures correctives de manière à les rendre plus limpides et à tirer profit du travail qu'il a déjà accompli à cet égard. Toujours d'ici juin 2016, l'Office apportera des éclaircissements au sujet des conséquences auxquelles les sociétés peuvent s'attendre si elles ne prennent pas les mesures correctives prescrites dans les délais requis.

L'Office communique de différentes façons, notamment au moyen d'ordonnances et d'ordres d'un inspecteur, ses attentes et ses exigences aux sociétés lorsque celles-ci doivent corriger des situations de non-conformité. La date de juin 2016 vaut également pour des améliorations à apporter aux processus et aux outils de l'Office de manière à ce que, au besoin, il informe de façon cohérente les sociétés lorsqu'il juge que les mesures correctives qu'il leur a imposées ont été prises, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les processus mis à jour.

Les systèmes de gestion de l'information de l'Office pour surveiller la conformité des compagnies n'étaient pas adéquats

Ce que nous avons constaté

2.45 Nous avons constaté que l'Office était aux prises avec des difficultés importantes et généralisées à l'égard des outils de gestion de l'information qu'il utilise pour vérifier la conformité des compagnies. L'Office enregistre les informations sur les suivis réglementaires et la conformité des compagnies de diverses façons et dans divers systèmes qui ne communiquent pas entre eux. Ces outils n'étaient ni intégrés, ni actualisés, ni efficaces. Par exemple, le principal système utilisé par l'Office, le Système de gestion de l'information sur l'environnement et la sécurité (SGIES), a une capacité d'intégration limitée avec les autres systèmes de l'Office qui contiennent de l'information sur la conformité des compagnies. L'Office reconnaît le problème et admet qu'il y a une inadéquation entre ses systèmes de gestion de l'information et ses besoins opérationnels.

2.46 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les difficultés dans la gestion de l'information;
- les mesures prises pour améliorer la situation.

Importance de cette constatation

2.47 Cette constatation est importante parce que la gestion de l'information est un élément fondamental des suivis de la conformité réglementaire que doit effectuer l'Office. La stratégie de réglementation axée sur les risques de l'Office repose sur l'information obtenue sur les compagnies et les pipelines qu'il réglemente. L'Office doit donc pouvoir

compter sur des systèmes et des processus de gestion de l'information adaptés à ses besoins pour faire le suivi de ses activités de surveillance de la conformité des compagnies.

Recommandation

2.48 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.54.

Analyse pour appuyer la constatation

2.49 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office disposait de systèmes et de processus pour surveiller et documenter la conformité aux conditions d'approbation des projets de pipelines et les suivis des écarts de conformité des compagnies à l'égard des exigences réglementaires.

2.50 **Les difficultés dans la gestion de l'information** — L'Office a éprouvé des difficultés considérables à l'égard de ses outils et de ses systèmes de gestion de l'information. Le manque d'interconnexion des systèmes et méthodes de gestion de l'information de l'Office a posé des problèmes et entraîné des retards. L'Office a déterminé que l'inadéquation entre ses systèmes ou méthodes de gestion et de technologie de l'information et ses besoins opérationnels constituait un risque d'entreprise.

2.51 Ainsi, la liste des pipelines approuvés et de leurs conditions d'approbation qui nous avait été transmise initialement pour la période entre 2000 et 2014 ne comprenait pas les plus récents pipelines. Certains de ceux-ci étaient certes consignés ailleurs sur des feuilles de suivi distinctes, mais l'information dans le système SGIES n'était de toute évidence pas à jour, ce qui a forcé l'Office à procéder à de vastes recherches manuelles pour déterminer si les compagnies avaient bel et bien pris les mesures correctives requises.

2.52 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous nous sommes entretenus avec plusieurs membres du personnel de l'Office. Ceux-ci nous ont décrit divers problèmes, comme la difficulté d'accéder aux données et la nécessité de saisir et de récupérer les données manuellement. Ces problèmes alourdissent la charge administrative du personnel, et occasionnent des risques d'erreur et des retards dans le traitement des documents.

2.53 **Les mesures prises pour améliorer la situation** — L'Office a reconnu que le chemin de l'amélioration de ses systèmes de gestion de l'information avait été semé d'embûches. En 2009 et de nouveau en 2011, l'Office a cerné des mesures pour améliorer les systèmes, mais aucun des projets prévus n'a été mis en œuvre. En 2011, l'Office a indiqué que la conception du Système de gestion de l'information sur l'environnement et la santé (SGIES) ne répondait pas, et ne répondrait jamais, aux besoins de l'Office national de l'énergie. Au moment de l'audit, l'Office a de nouveau pris certaines mesures pour régler ses problèmes de gestion de l'information, mais il n'avait aucun plan officiel ni budget prévu à cette fin.

2.54 **Recommandation —** L'Office national de l'énergie devrait évaluer et combler ses besoins en matière de gestion de l'information et de données. Ce faisant, il devrait s'assurer que ses besoins à cet égard sont adaptés aux impératifs de ses processus opérationnels essentiels.

Réponse de l'Office *— Recommandation acceptée. En 2015, l'Office national de l'énergie a pris des mesures importantes afin de moderniser ses systèmes à l'égard de certains processus opérationnels critiques, notamment en créant un système de signalement d'événement en ligne et au moyen de l'application électronique ORCA, portant sur les exigences réglementaires propres au secteur des opérations. L'élaboration de ces systèmes a permis à l'Office d'apporter des éclaircissements pour ce qui est des données et de l'information dont il a besoin dans les rapports d'incident ainsi qu'au moment des inspections.*

L'Office continuera de chercher à s'améliorer dans le domaine de la gestion des données. Au cours de l'exercice 2016-2017, il passera aux étapes suivantes d'évaluation de ses besoins en gestion de l'information et des données dans le but d'y satisfaire. Un système intégré plus exhaustif permettra de mieux répondre aux besoins de l'Office en gestion de l'information et des données pour ses processus opérationnels critiques comme les inspections, les audits et la mise en application.

L'Office a amélioré l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires, mais pas aux conditions d'approbation

Ce que nous avons constaté

2.55 Nous avons constaté que l'Office avait pris des mesures pour améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires. En 2011, il a notamment commencé à mettre en ligne de l'information sur ses activités de vérification de la conformité. En mars 2014, l'Office a publié son Tableau de bord sur le rendement en matière de sécurité et d'environnement. Ce tableau présente des données sur la sécurité et la protection de l'environnement, comme le nombre de blessures signalées par les compagnies à l'Office.

2.56 Nous avons cependant constaté que la manière dont l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation était présentée faisait obstacle à l'accès du public. Au cours de l'audit, l'Office nous a fait savoir qu'il prévoyait apporter des améliorations en vue de permettre la consultation de cette information dans de meilleures conditions et en temps opportun.

2.57 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies.

Importance de cette constatation

2.58 Cette constatation est importante parce qu'il ne saurait y avoir de transparence ni de reddition de comptes sans un accès opportun, facile et convivial à l'information. L'accès à l'information est aussi primordial pour établir et préserver la confiance des citoyens envers l'Office en tant qu'organisme de réglementation. Cela est particulièrement vrai aujourd'hui alors que les pipelines suscitent autant de débats publics.

Recommandation

2.59 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.63.

Analyse pour appuyer la constatation

2.60 **Ce que nous avons examiné —** Nous avons vérifié si l'Office avait donné au public l'accès à l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation et à d'autres exigences réglementaires.

2.61 **L'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies —** L'Office a mis en ligne le Tableau de bord sur le rendement en matière de sécurité et d'environnement en 2014 et a publié d'autres renseignements sur la conformité ailleurs sur son site Web, notamment dans la rubrique « Quoi de neuf ». Il fait preuve de transparence en publiant des renseignements sur ses activités de conformité et de mise en application.

2.62 L'Office n'a cependant pas publié d'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation dans ce nouveau tableau de bord. L'Index des documents de réglementation présente certains renseignements sur la mise en œuvre des conditions, mais il est difficile et compliqué de s'y retrouver. L'Office ne possédait pas de méthodes officielles pour indiquer au public, en temps opportun et de manière claire, si les compagnies se conformaient aux conditions d'approbation. Les représentants de l'Office nous ont indiqué que l'Office s'employait à améliorer ce secteur, mais que ces démarches venaient à peine de commencer.

2.63 **Recommandation —** L'Office national de l'énergie devrait améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation des pipelines. Plus particulièrement, il devrait s'assurer que la conception de son site Web soit axée sur l'utilisateur afin de permettre aux citoyens de consulter et d'utiliser rapidement l'information mise en ligne.

Réponse de l'Office *— Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, l'Office national de l'énergie publie sur son site Web des renseignements clés sur la conformité et la mise en application, cherchant ainsi à fournir toute l'information pertinente sur les mesures qu'il prend à cet égard d'une manière claire et accessible. En outre, son site Web contient déjà certaines données sur le respect des conditions d'approbation des pipelines par les sociétés et cette information sera bonifiée. D'ici décembre 2016, l'Office commencera à mettre en œuvre son plan visant à faciliter l'accès*

du public aux renseignements sur le degré de réalisation des conditions d'approbation des pipelines. Tout cela se fera dans l'optique de son engagement à améliorer ses processus et à les rendre plus limpides de manière à ce que le respect de telles conditions par les sociétés soit vérifié et documenté, de façon systématique et cohérente.

Préparation aux situations d'urgence

Constatation générale ➔

2.64 Dans l'ensemble, nous avons constaté que même si l'Office jouait bien son rôle d'organisme fédéral principal de réglementation lors des interventions d'urgence liées aux pipelines dans les secteurs examinés, il y avait place à des améliorations importantes. Nous avons en effet constaté que l'Office pourrait consolider les résultats de ses évaluations des risques dans le but d'étayer son plan de gestion des urgences lié à son secteur de responsabilité. Par ailleurs, même si l'Office a amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence des compagnies depuis notre dernier audit, le tiers des manuels examinés révélait toujours l'absence d'éléments d'information importants. Nous avons aussi noté que l'Office avait élaboré et publié une carte interactive des déversements et des autres incidents concernant les pipelines.

2.65 Cette constatation est importante parce que les incidents liés aux pipelines pourraient causer de sérieux dommages environnementaux et nuire possiblement à la santé de la population. En vertu de la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences*, les institutions publiques sont tenues d'élaborer un plan de gestion des mesures d'urgence propres à leur secteur de responsabilités. Ce plan doit reposer sur une évaluation de tous les risques. La consolidation de toutes les activités d'évaluation des risques menées par l'Office sera essentielle pour lui permettre d'assumer ses nouvelles responsabilités, notamment de prendre des mesures d'urgence dans certaines situations, lorsque la *Loi sur la sûreté des pipelines* entrera en vigueur d'ici juin 2016.

Contexte

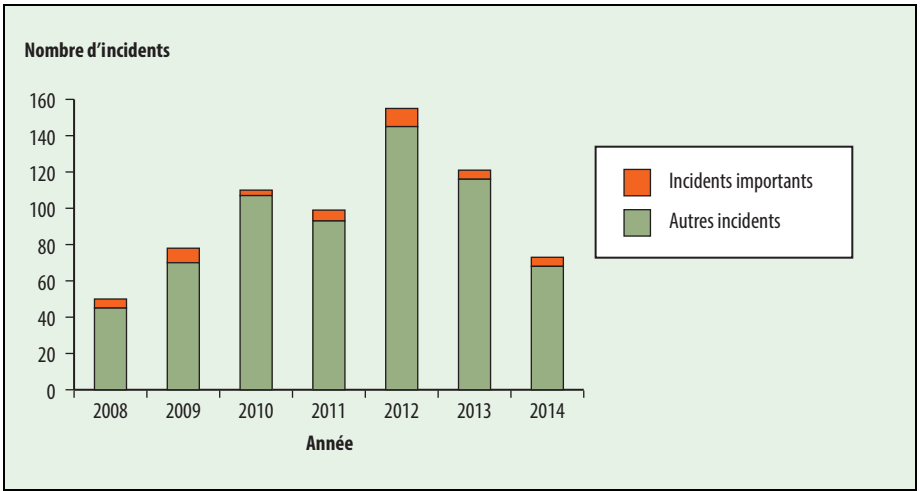
2.66 Des fuites de pipeline et des déversements de pétrole sont survenus à divers endroits au Canada. Même s'il s'agissait surtout de petits déversements, les incidents liés à des pipelines peuvent mettre les populations en danger et contaminer les écosystèmes.

2.67 Le nombre d'incidents liés à des pipelines varie d'une année à l'autre. Toutefois, seule une faible proportion des incidents sont jugés « importants » (voir la pièce 2.4). L'Office tire sa définition de « incident important » de la réglementation. Il s'agit d'un événement grave qui entraîne notamment :

- une rupture;

- un incendie ou une explosion qui rend inexploitable un pipeline ou une installation;
- un déversement d'hydrocarbures (à faible pression de vapeur) excédant 1,5 mètre cube qui s'étend au-delà des limites de la propriété de la compagnie ou de son emprise;
- la perte d'une vie humaine ou une blessure grave.

Pièce 2.4 Incidents survenus sur des pipelines réglementés par l'Office de 2008 à 2014



Source : Office national de l'énergie

2.68 En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, il incombe à chaque ministre de déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilités ou qui y sont liés, et d'élaborer et de mettre à jour, à l'essai et en œuvre des plans de gestion des urgences à l'égard de ces risques. La *Politique fédérale sur la gestion des urgences* oblige quant à elle les institutions publiques à élaborer des plans de gestion des urgences propres à leur secteur de responsabilités en se fondant sur une **évaluation tous risques**. Ce plan doit prévoir des mesures d'atténuation ou de prévention et des actions de préparation, d'intervention et de rétablissement.

Évaluation tous risques — Un processus qui aide l'organisme à déterminer, à analyser et à établir l'ordre de priorités de tout un éventail de menaces malveillantes ou non. Le processus tient compte des vulnérabilités associées à des risques précis. Il permet aussi de déterminer les conséquences possibles d'une menace et les moyens d'atténuer les risques. « Tous risques » se dit de la gamme complète des risques, qu'ils soient naturels (comme un phénomène météorologique violent ou un séisme) ou d'origine humaine (comme une attaque terroriste ou un bris d'équipement).

Source : Sécurité publique Canada

2.69 En cas d'incident, il est primordial que les divers partenaires coordonnent leurs actions pour prendre les mesures qui s'imposent. Une participation active de toutes les parties prenantes du domaine de même que des ententes de partenariat peuvent jouer un rôle prépondérant pour traiter des problèmes liés à un chevauchement de compétences ou à des territoires adjacents, atteindre des objectifs réglementaires communs et améliorer la communication.

2.70 Aux termes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de ses règlements, les compagnies se doivent d'établir des programmes de gestion des urgences pour leurs pipelines. L'Office est chargé de demander aux compagnies qui sont assujetties à la réglementation fédérale de rendre compte de l'exploitation sécuritaire de leurs pipelines, ce qui comprend les mesures d'urgence. Pour ce faire, l'Office passe en revue les manuels des mesures d'urgence des compagnies afin de s'assurer qu'ils contiennent tous les renseignements requis et qu'ils sont à jour. Lors de notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux, nous avions constaté que même si l'Office avait relevé des lacunes et des déficiences dans les manuels, peu d'éléments nous permettaient de penser qu'il avait fait des suivis auprès des compagnies pour s'assurer que ces problèmes avaient été corrigés.

2.71 Un rapport publié en août 2013 par le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles — *Transporter l'énergie en toute sécurité* — soulignait toute l'importance de la communication d'information pour gagner la confiance du public. Le rapport recommandait que les organismes de réglementation comme l'Office national de l'énergie collaborent afin de rendre accessibles des données historiques et à jour sur les déversements et les accidents.

2.72 Dans le discours du Trône prononcé en 2013, le gouvernement s'engageait à accroître les normes canadiennes de sécurité pour les pipelines. La *Loi sur la sûreté des pipelines*, qui fait suite à cet engagement, a été adoptée le 18 juin 2015. Elle entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. Cette loi modifie la *Loi sur l'Office national de l'énergie* en conférant de nouveaux pouvoirs à l'Office, notamment celui de prendre en charge les mesures d'urgence dans certaines circonstances à la place des compagnies.

L'Office pourrait consolider ses activités d'évaluation des risques dans son plan de gestion des urgences

Ce que nous avons constaté

2.73 Nous avons constaté que l'Office avait recensé et évalué de diverses façons les risques associés à l'exploitation des pipelines. L'Office tient compte, par exemple, des risques associés au pipeline lors de l'examen de projets, il surveille les évaluations des risques réalisées par les compagnies pour leurs pipelines et il applique un modèle de risques pour cibler ses activités de vérification de la conformité. Nous avons par ailleurs constaté

que l'Office pourrait consolider les résultats de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques, et ainsi mieux étayer son plan de gestion des urgences.

2.74 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'identification des risques;
- les ententes de partenariat.

Importance de cette constatation

2.75 Cette constatation est importante parce que l'identification et l'évaluation des risques forment la base de la planification des mesures de prévention et de préparation des interventions en cas d'urgence et éclairent aussi la prise de décisions. Les évaluations des risques sont vitales pour déterminer la probabilité qu'un incident survienne et se préparer à faire face aux conséquences possibles. Ceci comprend l'identification des pipelines qui pourraient nécessiter une plus grande surveillance et un plus grand contrôle réglementaire, et l'utilisation des ressources de l'Office selon les priorités ainsi établies. Il importe aussi que les risques soient évalués en continu et que les plans de gestion des urgences soient adaptés en conséquence.

2.76 Il sera particulièrement important que l'Office national de l'énergie procède à la consolidation des risques dans le contexte de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, puisque celle-ci lui confère des responsabilités supplémentaires dans le secteur des interventions en cas d'urgence.

Recommandation

2.77 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.83.

Analyse pour appuyer la constatation

2.78 **Ce que nous avons examiné** — Dans le cadre de notre examen des rôles et responsabilités à l'égard des interventions en cas d'urgence, nous avons vérifié si l'Office avait recensé les risques liés aux incidents associés aux pipelines, incluant si des ententes de partenariat avaient été conclues. Nous avons aussi examiné le rôle joué par Ressources naturelles Canada en ce qui a trait à la gestion des urgences liées aux pipelines.

2.79 **L'identification des risques** — L'Office recense et évalue les risques de diverses façons. Par exemple, il tient compte des risques lorsqu'il examine les projets de pipelines soumis, il surveille les évaluations des risques réalisées par les compagnies et il évalue leurs plans d'urgence. L'Office détermine aussi ses plans et activités de vérification de la conformité en fonction des risques, notamment les audits et les inspections à effectuer. En tant qu'organisme fédéral de réglementation, l'Office est bien placé pour avoir une vue d'ensemble des risques combinés que posent les pipelines de compétence fédérale. En consolidant les

résultats de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques, l'Office pourrait mieux étayer son plan de gestion des urgences. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une étape importante pour préparer l'Office à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la *Loi sur la sûreté des pipelines*.

2.80 Ressources naturelles Canada est le ministère fédéral qui est chargé du portefeuille énergétique du Canada. Il lui incombe aussi d'assurer la gestion des interruptions dans l'approvisionnement énergétique. Quand survient un incident lié à un pipeline, Ressources naturelles Canada est chargé de surveiller et d'évaluer l'incident, ainsi que de donner des avis et d'adresser des recommandations au Cabinet et aux autres acteurs du gouvernement. Le Ministère a aussi des responsabilités au chapitre de l'élaboration de la politique fédérale en matière de pipelines qui est, à terme, mise en œuvre grâce à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et au cadre stratégique de l'Office.

2.81 **Les ententes de partenariat —** De nombreuses entités pourraient être appelées à intervenir si un grave accident survenait sur un pipeline. L'Office est le principal organisme fédéral de réglementation, mais il doit coordonner ses efforts avec ceux des parties prenantes du secteur, d'autres ministères fédéraux, comme Ressources naturelles Canada et Sécurité publique Canada, ainsi que les gouvernements provinciaux et les autorités municipales.

2.82 L'Office a conclu des ententes de partenariat pour les interventions d'urgence visant des pipelines terrestres avec deux provinces : l'Alberta (en 2010) et la Colombie-Britannique (en 2007). L'Office a conclu des ententes officielles avec des partenaires fédéraux comme Ressources naturelles Canada et le Bureau de la sécurité des transports du Canada, et il négocie actuellement une entente avec la Garde côtière canadienne. L'Office fait mention de ces ententes de partenariat dans ses plans et procédures de gestion des urgences. Comme le réseau de pipelines traverse le pays, l'Office pourrait envisager de nouer des relations semblables avec d'autres partenaires provinciaux et fédéraux au besoin.

2.83 **Recommandation —** Afin d'être prêt à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la *Loi sur la sûreté des pipelines* (qui entrera en vigueur d'ici juin 2016), l'Office national de l'énergie, de concert avec Ressources naturelles Canada, devrait consolider les risques recensés dans le cadre de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques afin d'étayer son plan de gestion des urgences.

***Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. L'évaluation des risques fait partie intégrante de la gestion des situations d'urgence et du processus décisionnel de l'Office national de l'énergie, qui mène diverses activités en ce sens et qui est tout à fait prêt à intervenir en cas d'urgence mettant en cause un pipeline. II continue d'évaluer les risques dans le*

cadre de son rôle de surveillance réglementaire, à l'intérieur d'une démarche intégrée à l'échelle de tout le gouvernement.

L'Office considère que la gestion des situations d'urgence est prioritaire et nécessite une coordination entre les différents partenaires pour être efficace. Il a cerné et mis en œuvre de façon proactive des mesures précises visant une amélioration non seulement dans des secteurs dont il est responsable, mais aussi dans le but d'exercer son leadership afin de réunir toutes les parties prenantes pertinentes.

L'Office juge favorablement la Loi sur la sûreté des pipelines*, une mesure de renforcement de la législation qui donne accès à davantage d'outils pour la protection des Canadiens et de l'environnement.*

Dans l'intérêt d'une amélioration continue, l'Office apprécie la recommandation du BVG. En rapport avec ses autres projets clés de gestion des situations d'urgence qui sont en cours, il consolidera, d'ici juin 2016, les résultats des diverses activités d'évaluation des risques dont il s'acquitte pour remplir son mandat en un seul document central, et ce faisant il consultera Ressources naturelles Canada au besoin. Cette consolidation permettra d'expliquer de quelle manière les activités d'évaluation des risques de l'Office sont intégrées aux autres mesures de préparation clés qu'il prend, du type par exemple des marches à suivre pour une intervention d'urgence.

L'Office a amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence, mais il manquait des éléments dans le tiers des manuels

Ce que nous avons constaté

2.84 Nous avons constaté que l'Office avait amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence des compagnies depuis notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux. Cependant, les constatations faites à partir de notre échantillon donnent à penser qu'il reste des déficiences pour ce qui est de s'assurer que les mesures d'urgence sont complètes et à jour. Ainsi, sur les 30 manuels de notre échantillon, 10 n'étaient toujours pas assortis de la documentation nécessaire.

2.85 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le suivi de notre audit de 2011;
- les exigences en matière de présentation des manuels des mesures d'urgence par les compagnies.

Importance de cette constatation

2.86 Cette constatation est importante parce que les manuels des mesures d'urgence décrivent les mesures que chaque compagnie prévoit prendre en cas d'urgence. L'Office doit s'assurer que les manuels sont

complets et à jour afin que les compagnies puissent, le cas échéant, disposer d'un plan d'urgence clair.

Recommandation

2.87 Nous n'avons formulé aucune recommandation relativement à ce secteur d'examen.

Analyse pour appuyer la constatation

2.88 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait pris des mesures pour s'assurer que chacune des compagnies disposait d'un manuel des mesures d'urgence complet qui était régulièrement mis à jour, conformément aux recommandations formulées dans notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux.

2.89 **Le suivi de notre audit de 2011** — Dans notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux, nous avions relevé des déficiences dans l'examen fait par l'Office des manuels des mesures d'urgence des compagnies. Dans son plan de mesures correctives, l'Office avait prévu apporter des améliorations à son processus d'examen des manuels. Pour vérifier si l'Office avait réalisé des progrès pour s'assurer que les manuels étaient complets, nous avons examiné un échantillon représentatif composé de 30 manuels, parmi les 66 manuels examinés par l'Office.

2.90 Nous avons constaté que l'Office avait relevé des déficiences dans 25 de ces manuels (voir la pièce 2.5). Les déficiences portaient entre autres sur les descriptions et l'emplacement des équipements d'urgence, les voies d'évacuation d'urgence et les procédures de fermeture des pipelines. L'Office a effectué un suivi auprès de la compagnie concernée dans 19 cas. Et, à terme, les déficiences ont été corrigées dans 15 manuels, une amélioration par rapport à 2011. L'Office a examiné une plus grande proportion de manuels, soit 75 % en 2015, comparativement à 61 % lors de notre audit de 2011.

Pièce 2.5 Les examens de l'Office ont permis de corriger un plus grand nombre de déficiences dans les manuels des compagnies

	Résultats de l'audit	
	2011	2015
Nombre de compagnies réglementées qui doivent avoir un manuel des mesures d'urgence (selon l'Office)	83	88
Nombre d'examens réalisés	51 (61 %)	66 (75 %)
Taille de l'échantillon	30	30
Déficiences relevées	30	25
Compagnies informées de déficiences	3	19
Déficiences corrigées	1 (3 %)	15 (60 %)

2.91 Même si le processus d'examen des manuels de l'Office s'est amélioré, notamment par l'intégration de directives, de modèles et de cours de formation, le tiers des examens relevait l'absence d'éléments importants, notamment :

- le suivi effectué par l'Office des déficiences signalées;
- les mesures prises par la compagnie pour corriger les déficiences relevées par l'Office;
- la confirmation de l'Office que les modifications apportées étaient satisfaisantes.

2.92 **Les exigences de soumission des manuels des mesures d'urgence par les compagnies** — Au cours de l'audit, l'Office a modifié ses exigences en matière de soumission des manuels des mesures d'urgence. Au lieu d'exiger que les compagnies déposent des versions papier des manuels mis à jour au besoin, l'Office exige désormais que les compagnies soumettent au moins une fois l'an des copies électroniques et papier de leur manuel ou une lettre indiquant qu'elles n'ont apporté aucune modification à leur manuel. Cette nouvelle exigence vise à donner à l'Office l'assurance qu'il a les versions les plus à jour des manuels et elle permettra à son personnel d'avoir accès rapidement au manuel approprié lors d'un incident afin de s'assurer que la compagnie en cause suit bel et bien ses mesures d'urgence.

L'Office a donné accès au public à l'information sur les incidents liés aux pipelines

Ce que nous avons constaté

2.93 Nous avons constaté que l'Office avait élaboré une carte interactive sur les déversements et les incidents, et l'avait mise à la disposition du public.

2.94 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la carte interactive en ligne de l'Office sur les incidents.

Importance de cette constatation

2.95 Cette constatation est importante parce qu'il est primordial que le public puisse avoir accès, en temps opportun, à des renseignements fiables sur les déversements et les incidents si l'on veut accroître la transparence et la confiance des citoyens.

Recommandation

2.96 Nous n'avons formulé aucune recommandation relativement à ce secteur d'examen.

Analyse pour appuyer la constatation

2.97 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait mis des renseignements fiables sur les déversements et les incidents à la disposition du public.

2.98 **La carte interactive en ligne de l'Office sur les incidents** — Nous avons constaté, au cours de notre audit, que l'Office avait publié sur son site Web une carte interactive présentant de l'information historique sur les incidents. La carte indique notamment l'emplacement et la date de la fuite, le centre habité le plus près et le volume de produit déversé. Nous avons noté que l'Office avait instauré une procédure de contrôle de qualité pour surveiller l'exactitude des données ainsi publiées sur les incidents. Il s'agit d'une mesure importante visant à uniformiser la publication de données historiques sur les incidents et les déversements.

2.99 Toutefois, la carte ne donne pas de renseignements sur les incidents qui surviennent à l'extérieur du champ de compétence de l'Office. Les parties prenantes et d'autres organismes, comme l'Alberta Energy Regulator, l'Association canadienne des pipelines d'énergie et le Bureau de la sécurité des transports du Canada, recueillent eux aussi de l'information sur les incidents liés à des pipelines. L'Office national de l'énergie pourrait vouloir discuter avec ses partenaires du bien-fondé d'une carte unique qui intégrerait toute l'information sur les incidents.

Capacité

Des problèmes de recrutement et de maintien en poste du personnel clé persistent à l'Office

Constatation générale ➔

2.100 Dans l'ensemble, nous avons constaté que même si l'Office national de l'énergie avait pris des mesures pour régler les problèmes qui se posaient, il a éprouvé des difficultés à recruter et à maintenir en poste des employés qualifiés et expérimentés, surtout dans certains métiers très recherchés, comme l'ingénierie.

2.101 Cette constatation est importante parce que l'Office doit pouvoir compter sur une expertise particulière pour approuver les projets de pipelines et vérifier si les pipelines sont aménagés et exploités en toute sécurité.

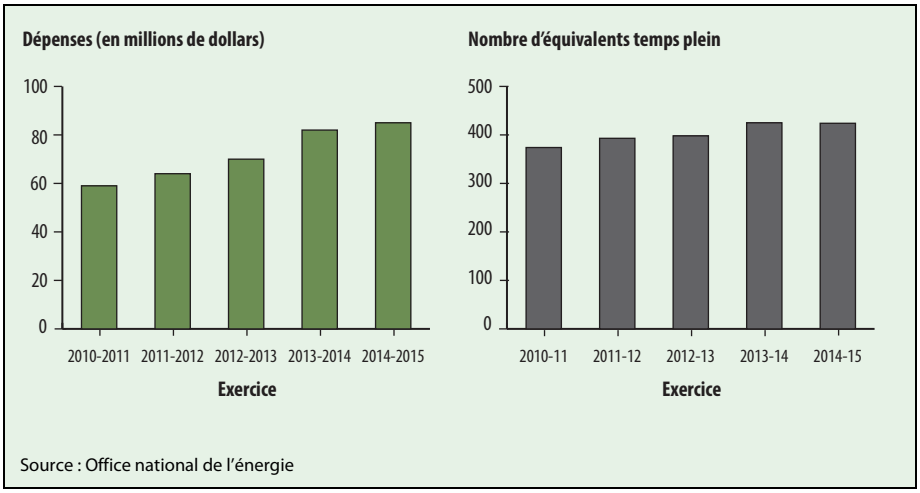
2.102 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les difficultés à attirer du personnel et à le maintenir en poste;
- les mesures prises pour surmonter ces difficultés.

Contexte

2.103 Les ressources humaines et financières de l'Office ont augmenté au cours des cinq dernières années (voir la pièce 2.6). Le nombre d'équivalents temps plein comprend les employés à temps partiel et à temps plein nommés pour une période indéterminée, ainsi que les employés nommés pour une période déterminée.

Pièce 2.6 Les ressources de l'Office national de l'énergie ont augmenté de l'exercice 2010-2011 à l'exercice 2014-2015



Source : Office national de l'énergie

2.104 À la suite du remaniement de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office a fait état au cours de l'exercice 2013-2014 d'une augmentation du nombre de ses inspections de sécurité annuelles, qui est passé de 100 à 150, et du nombre de ses audits, qui est passé de 3 à 6. Par ailleurs, l'Office a aussi connu une augmentation de sa charge de travail résultant de la multiplication des activités de surveillance de la conformité et de la complexité des nouveaux projets de pipelines soumis. Si de nouveaux projets sont approuvés et mis en exploitation, la charge de travail de l'Office s'accroîtra de nouveau.

Recommandation

2.105 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.114.

Analyse pour appuyer la constatation

2.106 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait évalué qu'il avait la capacité nécessaire pour assumer les rôles et responsabilités qui lui sont dévolus en matière de réglementation des pipelines.

2.107 L'Office a évalué sa capacité en ressources humaines de plus d'une façon depuis 2010. Par exemple, il a effectué des analyses, défini des stratégies et tenu compte des taux d'attrition et d'autres paramètres. L'Office a déterminé qu'il lui fallait des spécialistes dans des domaines comme la gestion de l'intégrité des pipelines, les systèmes de gestion de la sécurité, les interventions d'urgence et la conformité aux règlements environnementaux et aux autres réglementations.

2.108 **Les difficultés à attirer du personnel et à le maintenir en poste** — Selon les résultats de notre examen de documents clés, l'Office s'inquiétait constamment de sa capacité à recruter et à maintenir en poste son

personnel, surtout dans les catégories d'emploi liées à l'ingénierie et à la sécurité. Il a déterminé que ces contraintes constituaient des facteurs qui pourraient l'empêcher de réaliser toutes ses activités de vérification et de suivi de la conformité. Au cours des dix dernières années, les taux d'attrition dans cette catégorie d'emploi ont oscillé, passant d'un sommet de 29 % au cours de l'exercice 2007-2008 à 6 % pour l'exercice 2014-2015. L'Office a indiqué que le seul taux de départ à la retraite du personnel dans cette catégorie d'emploi pourrait avoisiner 25 % au cours des cinq prochaines années.

2.109 Selon des documents internes, l'Office aurait constamment besoin d'ingénieurs de niveau supérieur. Étant donné le marché concurrentiel de l'emploi dans le secteur énergétique, il est toujours difficile de pourvoir les postes d'ingénieur de niveau intermédiaire. Les documents de l'Office montrent que la dotation de nouveaux postes peut prendre du temps et que les ingénieurs recrutés doivent souvent suivre des cours de formation technique complémentaires (sur l'intégrité des pipelines par exemple) pour satisfaire aux exigences réglementaires des postes. Qui plus est, après quelques années de formation à l'Office, les employés peuvent décider de partir travailler dans le secteur privé.

2.110 L'Office procède à une évaluation de ses capacités tous les deux ou trois ans pour chacune des catégories d'emploi. De telles évaluations tiennent compte des données démographiques pour le groupe d'emploi, des lacunes dans les compétences techniques ou les processus, ainsi que de la charge de travail anticipée. Ces évaluations servent à suivre l'évolution de la situation et à formuler des recommandations à l'égard de la dotation en personnel, de la rotation, de la formation et du perfectionnement du personnel. Nous avons noté que contrairement à d'autres catégories d'emploi à forte demande qui avaient été soumises à une évaluation de capacité en 2013, la catégorie liée à l'ingénierie et à la sécurité n'avait pas été évaluée depuis 2010.

2.111 L'Office a bénéficié d'une aide financière provisoire pour recruter du personnel afin de pouvoir faire face à l'accroissement du nombre de projets soumis et des exigences opérationnelles depuis 2012. Le nombre d'employés nommés pour une période déterminée a plus que doublé au cours des trois dernières années. Pourtant, il est toujours difficile de recruter du personnel en temps voulu. Par exemple, l'Office n'a pas été en mesure de respecter l'échéance de 50 jours qu'il s'était fixé pour mener à bien les processus de dotation en personnel au cours des trois premiers trimestres de l'exercice 2014-2015.

2.112 **Les mesures prises pour surmonter ces difficultés —** Conscient de ces problèmes, l'Office a pris certaines dispositions pour les régler afin de maintenir son personnel en poste, dont des mesures pour favoriser la conciliation travail-famille ou pour affecter temporairement des employés d'expérience à des postes de niveau supérieur. L'Office a aussi retenu

les services d'experts-conseils pour combler les lacunes et réaliser des audits de la gestion de l'intégrité et de la gestion des urgences.

2.113 L'accroissement du nombre de pipelines approuvés entraînera aussi l'augmentation des activités de surveillance de la conformité. La nouvelle *Loi sur la sûreté des pipelines* donnera aussi plus de responsabilités à l'Office lorsqu'elle entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. L'Office se doit de disposer d'un plan efficace de recrutement et de maintien en poste du personnel pour relever ces défis.

2.114 **Recommandation** — L'Office national de l'énergie devrait effectuer une évaluation globale de ses ressources et examiner des solutions possibles pour régler les difficultés qu'il éprouve à recruter et à maintenir en poste les membres clés de son personnel. Pour ce faire, l'Office pourrait, s'il y a lieu, consulter d'autres organismes fédéraux compétents.

Réponse de l'Office *— Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie est déterminé à attirer dans ses rangs du personnel hautement compétent, à l'y maintenir et à lui permettre de s'y épanouir. II y est jusqu'à maintenant parvenu grâce à l'adoption de diverses stratégies et mesures qui ont permis d'atténuer les risques associés au recrutement ainsi qu'au maintien en poste de personnel.*

Les obstacles à ce chapitre ne se posent pas qu'à l'Office, mais aussi chez d'autres employeurs au Canada, notamment dans le secteur pétrolier et gazier. L'Office continuera à chercher des solutions constructives et adaptées pour attirer dans ses rangs des personnes hautement compétentes, et les y maintenir. Dans ce but, il consultera au besoin d'autres autorités compétentes au palier fédéral.

D'ici avril 2016, l'Office mènera à terme une évaluation à jour de sa capacité technique pour le sous-groupe ingénierie de la famille d'emplois réunissant ingénierie et sécurité. II continuera en outre d'effectuer une évaluation de l'ensemble de ses ressources sur une base permanente.

Conclusion

2.115 Notre audit a porté sur divers aspects clés de la surveillance réglementaire exercée par l'Office national de l'énergie sur les pipelines de compétence fédérale. Dans l'ensemble, nous avons conclu que des progrès avaient été réalisés à certains égards, comme l'accès à l'information sur les incidents et la conformité. Toutefois, nous avons aussi observé que l'Office devait faire plus pour s'adapter et évoluer au rythme des propositions de projets de pipeline, de l'intérêt et des attentes du public, et des changements récents dans la réglementation.

2.116 Nous avons conclu que l'Office n'avait pas surveillé de manière adéquate la mise en œuvre des conditions imposées lors de l'approbation des projets de pipelines, ni fait systématiquement des suivis des écarts

de conformité des compagnies à l'égard de la réglementation en vigueur. Même si l'Office a pu prouver grâce à des recherches effectuées manuellement dans ses dossiers que les compagnies avaient pris la plupart des mesures correctives nécessaires, les systèmes de gestion de l'information utilisés pour faire ces suivis n'étaient pas interreliés. Ces systèmes étaient en outre désuets et inefficaces.

2.117 Nous avons conclu que l'Office assumait son rôle de principal organisme fédéral de réglementation lors d'interventions liées aux mesures d'urgence pour les pipelines, mais qu'il pourrait consolider les risques dans son plan de gestion des urgences afin d'être prêt à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, qui entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. Nous avons aussi noté que l'Office avait perfectionné son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence des compagnies depuis notre dernier audit et amélioré l'accès du public à l'information sur les incidents liés aux pipelines.

2.118 Nous avons conclu que, même si l'Office national de l'énergie avait évalué ses ressources humaines et pris des mesures pour régler les problèmes relevés, il éprouvait toujours des difficultés à recruter et à maintenir en poste des employés spécialisés dans des domaines clés comme l'intégrité des pipelines et la conformité réglementaire.

À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général du Canada a été chargé d'effectuer un examen indépendant de la surveillance des pipelines de compétence fédérale afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu la confirmation de la direction que les constatations figurant dans le présent rapport sont fondées sur des faits.

Objectifs

L'audit a porté sur des aspects clés de la surveillance des pipelines de compétence fédérale, qui sont décrits dans les objectifs suivants :

- déterminer si l'Office national de l'énergie vérifiait que les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à d'autres exigences réglementaires clés;
- déterminer si l'Office national de l'énergie était apte à assumer son rôle de principal organisme fédéral de réglementation chargé de la gestion des urgences;
- déterminer si l'Office national de l'énergie avait évalué sa capacité[1] de s'acquitter de ses rôles et responsabilités relativement à la réglementation des pipelines.

Étendue et méthode

L'audit a comporté des entretiens avec des fonctionnaires clés de l'Office et des ministères et des parties prenantes de l'industrie, ainsi qu'un examen des politiques et des procédures de l'Office et des ministères visant la surveillance des pipelines.

Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné un échantillon d'activités de vérification de la conformité réalisées par l'Office national de l'énergie en vue de déterminer si les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à diverses exigences réglementaires clés. Nous avons aussi examiné un échantillon de manuels des mesures d'urgence soumis par les compagnies réglementées afin de déterminer si l'Office national de l'énergie s'était assuré qu'ils étaient complets et à jour, comme il s'était engagé à le faire dans sa réponse à notre recommandation de 2011. La taille des échantillons représentatifs, le cas échéant, était suffisante pour tirer des conclusions sur la population visée, à un niveau de confiance de 90 % et avec une marge d'erreur de +10 %. Les conditions d'approbation des projets de pipelines sélectionnés pour notre

1 Dans le contexte du présent audit, la capacité comprend tant les compétences que le nombre d'employés.

échantillon ont été imposées entre 2000 et 2014. Les activités de vérification de la conformité sélectionnées pour notre échantillon sont des activités menées entre 2012 et 2014 qui avaient permis de détecter des déficiences. Environ le tiers des examens des manuels des mesures d'urgence qui faisaient partie de notre échantillon ont été effectués avant 2011, les autres ont été réalisés depuis 2011.

L'audit n'a pas porté sur le processus d'approbation des pipelines de compétence fédérale. Ce secteur a récemment fait l'objet d'un audit dont traite le chapitre 4, « La mise en œuvre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* », du Rapport de l'automne 2014 de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Il n'a pas non plus porté sur les responsabilités de l'Office national de l'énergie à l'égard des droits, des tarifs et des lignes de transport d'énergie, ni sur ses responsabilités relatives aux exportations et aux importations pétrolières et gazières et à la mise en valeur des terres domaniales et des zones extracôtières.

Au cours de l'audit, la *Loi sur la sûreté des pipelines* a été adoptée. Elle entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. Elle a donc été exclue de l'étendue de l'audit, mais elle est mentionnée à titre informatif dans le présent rapport.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Office national de l'énergie vérifiait que les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à d'autres exigences réglementaires clés, nous avons utilisé les critères suivants :	
L'Office national de l'énergie vérifie si les compagnies respectent les conditions imposées lors de l'approbation de leurs projets de pipelines.	• *Loi sur l'Office national de l'énergie* • Office national de l'énergie, plan stratégique • Office national de l'énergie, procédures de gestion des opérations [Operations Management Procedures] • Conditions liées à l'approbation des projets de pipelines imposées aux termes de certificats de commodité et de nécessité publiques
L'Office a pris des mesures pour veiller à ce que les compagnies réglementées prennent les mesures correctives qui s'imposent, conformément aux constatations de notre audit de 2011.	• *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (décembre 2011), chapitre 1, « Le transport des produits dangereux », recommandation 1.78; réponse et plan de mesures correctives connexe de l'Office national de l'énergie • *Loi sur l'Office national de l'énergie* • Office national de l'énergie, procédure de suivi des activités de vérification de la conformité
L'Office met à la disposition du public de l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à d'autres exigences réglementaires au moment opportun et de manière conviviale.	• Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation • *Politique de communication du gouvernement du Canada*, 2012 • Office national de l'énergie, plan stratégique

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Office national de l'énergie était apte à assumer son rôle de principal organisme fédéral de réglementation chargé de la gestion des urgences, nous avons utilisé les critères suivants :	
L'Office a clairement défini les risques, rôles et responsabilités et les ressources dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat de principal organisme fédéral de réglementation chargé de la gestion des urgences.	• *Loi sur l'Office national de l'énergie* • *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* • *Loi sur la gestion des urgences* • Association canadienne de normalisation, Planification des mesures et interventions d'urgence : Norme nationale du Canada • Sécurité publique Canada, *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Lignes directrices pour la coordination de portefeuille : Considérations relatives au Cadre de responsabilisation de gestion et survol des pratiques*
L'Office a pris des mesures pour s'assurer que les manuels des mesures d'urgence des compagnies sont complets et mis à jour régulièrement, conformément aux constatations de notre audit de 2011.	• *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (décembre 2011), chapitre 1 « Le transport des produits dangereux », recommandation 1.78; réponse et plan de mesures correctives connexe de l'Office national de l'énergie • *Loi sur l'Office national de l'énergie* • *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* • Lignes directrices internes de l'Office national de l'énergie actuellement en vigueur pour vérifier les manuels des procédures d'urgence des exploitants
L'Office met à la disposition du public de l'information fiable sur les déversements et les incidents.	• Office national de l'énergie, plan stratégique • Conseil du Trésor, *Politique de communication du gouvernement du Canada*, 2012 • Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Transporter l'énergie en toute sécurité : Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipelines, navires pétroliers et wagons-citernes au Canada*
Pour déterminer si l'Office national de l'énergie avait évalué sa capacité de s'acquitter de ses rôles et responsabilités relativement à la réglementation des pipelines, nous avons utilisé les critères suivants :	
L'Office a évalué sa capacité de s'acquitter de ses rôles et responsabilités en matière de réglementation des pipelines et a pris des mesures, au besoin, pour combler les lacunes.	• Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Planification intégrée : un guide pour les sous-ministres et les cadres supérieurs*, 2008 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de responsabilisation de gestion* • Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation

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

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de janvier 2012 à juillet 2015. Toutefois pour le secteur d'examen portant sur la conformité aux conditions d'approbation des projets de pipelines, nous avons utilisé un échantillon qui comprenait des projets qui avaient été approuvés entre 2000 et 2014. Notre échantillon des manuels de mesures d'urgence comprenait quelques examens effectués entre 2008 et 2014.

Les travaux d'audit ont été terminés le 5 octobre 2015.

Équipe d'audit

Directrice principale : Kimberley Leach
Directrice : Francine Richard

Jean-Pascal Faubert
Kate Kooka
Kyla Tanner
Alexandre Tremblay
David Wright

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations formulées dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Surveiller la conformité des compagnies	
2.33 L'Office national de l'énergie devrait systématiquement faire un suivi de la conformité aux conditions d'approbation des pipelines et documenter correctement ses activités de suivi. Les dossiers devraient notamment comprendre les avis envoyés aux compagnies sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des conditions. **(2.23-2.32)**	**Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. Même si l'Office national de l'énergie vérifie déjà si les sociétés respectent les conditions imposées pour l'approbation d'un pipeline à toutes les étapes du cycle de vie de celui-ci, il s'engage à documenter ce travail de façon plus rigoureuse. D'ici décembre 2016, l'Office améliorera ses processus et les rendra plus limpides de manière à assurer un suivi et produire une documentation plus systématiques quant au respect des conditions d'approbation d'un pipeline par les sociétés, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les nouveaux processus alors en vigueur. Dans le contexte des conditions d'approbation d'un pipeline, l'Office évalue tous les documents déposés par les sociétés et informe officiellement ces dernières lorsqu'elles ont rempli les conditions en question. D'ici décembre 2016, il réalisera une analyse visant à déterminer si un avis officiel aux sociétés à l'égard du degré de réalisation d'autres types de conditions est approprié, et le cas échéant, il établira la manière de procéder et le calendrier d'exécution. L'analyse tiendra compte du fait que certaines conditions d'approbation s'appliquent de façon continue pendant la totalité ou une partie du cycle de vie d'un pipeline.

Recommandation	Réponse
2.44 L'Office national de l'énergie devrait systématiquement vérifier si les compagnies procèdent, dans les délais prescrits, à la mise en œuvre de mesures pour corriger les écarts de conformité relevés. Lorsque les mesures prises sont satisfaisantes, il devrait par ailleurs en informer les compagnies. L'Office devrait intégrer ces travaux aux améliorations qui doivent être apportées à ses systèmes de gestion de l'information. **(2.34-2.43)**	**Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie assure le suivi de toutes les situations de non-conformité relevées et vérifie si des mesures correctives ont été prises pour les corriger. Il a déjà beaucoup progressé lorsqu'il s'agit de permettre une vérification plus systématique de la mise en œuvre des mesures correctives et il s'engage à poursuivre dans cette voie. D'ici juin 2016, il apportera de nouvelles améliorations à ses processus de suivi des mesures correctives de manière à les rendre plus limpides et à tirer profit du travail qu'il a déjà accompli à cet égard. Toujours d'ici juin 2016, l'Office apportera des éclaircissements au sujet des conséquences auxquelles les sociétés peuvent s'attendre si elles ne prennent pas les mesures correctives prescrites dans les délais requis. L'Office communique de différentes façons, notamment au moyen d'ordonnances et d'ordres d'un inspecteur, ses attentes et ses exigences aux sociétés lorsque celles-ci doivent corriger des situations de non-conformité. La date de juin 2016 vaut également pour des améliorations à apporter aux processus et aux outils de l'Office de manière à ce que, au besoin, il informe de façon cohérente les sociétés lorsqu'il juge que les mesures correctives qu'il leur a imposées ont été prises, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les processus mis à jour.
2.54 L'Office national de l'énergie devrait évaluer et combler ses besoins en matière de gestion de l'information et de données. Ce faisant, il devrait s'assurer que ses besoins à cet égard sont adaptés aux impératifs de ses processus opérationnels essentiels. **(2.45-2.53)**	**Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. En 2015, l'Office national de l'énergie a pris des mesures importantes afin de moderniser ses systèmes à l'égard de certains processus opérationnels critiques, notamment en créant un système de signalement d'événement en ligne et au moyen de l'application électronique ORCA, portant sur les exigences réglementaires propres au secteur des opérations. L'élaboration de ces systèmes a permis à l'Office d'apporter des éclaircissements pour ce qui est des données et de l'information dont il a besoin dans les rapports d'incident ainsi qu'au moment des inspections. L'Office continuera de chercher à s'améliorer dans le domaine de la gestion des données. Au cours de l'exercice 2016-2017, il passera aux étapes suivantes d'évaluation de ses besoins en gestion de l'information et des données dans le but d'y satisfaire. Un système intégré plus exhaustif permettra de mieux répondre aux besoins de l'Office en gestion de l'information et des données pour ses processus opérationnels critiques comme les inspections, les audits et la mise en application.

Recommandation	Réponse
2.63 L'Office national de l'énergie devrait améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation des pipelines. Plus particulièrement, il devrait s'assurer que la conception de son site Web soit axée sur l'utilisateur afin de permettre aux citoyens de consulter et d'utiliser rapidement l'information mise en ligne. **(2.55-2.62)**	**Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, l'Office national de l'énergie publie sur son site Web des renseignements clés sur la conformité et la mise en application, cherchant ainsi à fournir toute l'information pertinente sur les mesures qu'il prend à cet égard d'une manière claire et accessible. En outre, son site Web contient déjà certaines données sur le respect des conditions d'approbation des pipelines par les sociétés et cette information sera bonifiée. D'ici décembre 2016, l'Office commencera à mettre en œuvre son plan visant à faciliter l'accès du public aux renseignements sur le degré de réalisation des conditions d'approbation des pipelines. Tout cela se fera dans l'optique de son engagement à améliorer ses processus et à les rendre plus limpides de manière à ce que le respect de telles conditions par les sociétés soit vérifié et documenté, de façon systématique et cohérente.
Préparation aux situations d'urgence	
2.83 Afin d'être prêt à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la Loi sur la sûreté des pipelines (qui entrera en vigueur d'ici juin 2016), l'Office national de l'énergie, de concert avec Ressources naturelles Canada, devrait consolider les risques recensés dans le cadre de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques afin d'étayer son plan de gestion des urgences. **(2.73-2.82)**	**Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. L'évaluation des risques fait partie intégrante de la gestion des situations d'urgence et du processus décisionnel de l'Office national de l'énergie, qui mène diverses activités en ce sens et qui est tout à fait prêt à intervenir en cas d'urgence mettant en cause un pipeline. Il continue d'évaluer les risques dans le cadre de son rôle de surveillance réglementaire, à l'intérieur d'une démarche intégrée à l'échelle de tout le gouvernement. L'Office considère que la gestion des situations d'urgence est prioritaire et nécessite une coordination entre les différents partenaires pour être efficace. Il a cerné et mis en œuvre de façon proactive des mesures précises visant une amélioration non seulement dans des secteurs dont il est responsable, mais aussi dans le but d'exercer son leadership afin de réunir toutes les parties prenantes pertinentes. L'Office juge favorablement la *Loi sur la sûreté des pipelines*, une mesure de renforcement de la législation qui donne accès à davantage d'outils pour la protection des Canadiens et de l'environnement. Dans l'intérêt d'une amélioration continue, l'Office apprécie la recommandation du BVG. En rapport avec ses autres projets clés de gestion des situations d'urgence qui sont en cours, il consolidera, d'ici juin 2016, les résultats des diverses activités d'évaluation des risques dont il s'acquitte pour remplir son mandat en un seul document central, et ce faisant il consultera Ressources naturelles Canada au besoin. Cette consolidation permettra d'expliquer de quelle manière les activités d'évaluation des risques de l'Office sont intégrées aux autres mesures de préparation clés qu'il prend, du type par exemple des marches à suivre pour une intervention d'urgence.

Recommandation	Réponse
Capacité	
2.114 L'Office national de l'énergie devrait effectuer une évaluation globale de ses ressources et examiner des solutions possibles pour régler les difficultés qu'il éprouve à recruter et à maintenir en poste les membres clés de son personnel. Pour ce faire, l'Office pourrait, s'il y a lieu, consulter d'autres organismes fédéraux compétents. **(2.106-2.113)**	**Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie est déterminé à attirer dans ses rangs du personnel hautement compétent, à l'y maintenir et à lui permettre de s'y épanouir. Il y est jusqu'à maintenant parvenu grâce à l'adoption de diverses stratégies et mesures qui ont permis d'atténuer les risques associés au recrutement ainsi qu'au maintien en poste de personnel. Les obstacles à ce chapitre ne se posent pas qu'à l'Office, mais aussi chez d'autres employeurs au Canada, notamment dans le secteur pétrolier et gazier. L'Office continuera à chercher des solutions constructives et adaptées pour attirer dans ses rangs des personnes hautement compétentes, et les y maintenir. Dans ce but, il consultera au besoin d'autres autorités compétentes au palier fédéral. D'ici avril 2016, l'Office mènera à terme une évaluation à jour de sa capacité technique pour le sous-groupe ingénierie de la famille d'emplois réunissant ingénierie et sécurité. Il continuera en outre d'effectuer une évaluation de l'ensemble de ses ressources sur une base permanente.