



# Bonne gouvernance dans l'ère de décarbonisation

## Pour un Office national de l'énergie renouvelé

Depuis environ dix ans, les projets d'infrastructures énergétiques – oléoducs pour énergies fossiles comme les sables bitumineux ou parcs éoliens pour le développement des énergies renouvelables – se sont mués en pommes de discorde à travers le Canada. À ce chapitre, la confiance du public envers les instances décisionnelles est au plus bas; c'est que la réalité du secteur de l'énergie s'est rapidement transformée et les attentes à son égard ont beaucoup changé.

De fait, les valeurs des Canadiens ont évolué, le changement climatique est devenu un enjeu mondial, les droits des Autochtones et leurs revendications territoriales et de gestion des ressources naturelles ont progressé de manière phénoménale, et les organismes de réglementation ont vu de nombreux changements apportés à leur rôle et à leurs pouvoirs. Bref, tous ces facteurs ont bouleversé le contexte et les perspectives entourant l'étude des grands projets de ressources. Ces tendances sociales, politiques et économiques, auxquelles l'on doit ajouter le manque chronique de tribunes publiques favorisant un débat porteur entre les citoyens et les décideurs fédéraux, provinciaux et territoriaux au sujet de l'énergie et du climat, ont créé un contexte où les projets soumis à l'examen deviennent le prétexte à débattre des politiques régissant le secteur de l'énergie et de politiques économiques.

Face à cette situation, et à d'autres échecs d'ordre structurel, le premier ministre du Canada a confié au ministre des Ressources naturelles le mandat de moderniser l'Office national de l'énergie (l'Office), l'organisme fédéral chargé de la réglementation du secteur de l'énergie. L'Office a trois fonctions principales : l'étude et l'élaboration de recommandations relativement aux projets soumis – essentiellement des oléoducs et lignes de transmission interprovinciaux –, la supervision de l'exploitation sur un cycle de vie complet des infrastructures énergétiques, et la production d'information en matière d'énergie. L'Office est chargé de réaliser ce mandat « dans l'intérêt public », concept que la Loi sur l'Office national de l'énergie (Loi sur l'ONÉ) se garde toutefois de définir. La démarche de modernisation de l'Office, confiée à un comité d'experts, consistera en une révision de la structure, du champ d'application, du

modèle de gouvernance et de l'expertise de l'organisme, dans l'optique de renforcer le processus réglementaire et d'assurer que le Canada dispose d'un organisme de réglementation moderne et efficace, particulièrement à l'ère du virage vers des sources d'énergie propres qui s'opère à l'échelle de la planète.<sup>1</sup>

Nous proposerons dans ce document une vision et des préceptes pour la modernisation du régime actuel de réglementation de l'énergie au Canada. Nous y soulèverons également certaines questions que nous estimons devoir faire l'objet d'un examen attentif par le comité d'experts afin qu'il puisse réaliser l'analyse approfondie de la situation que prévoit son Cadre de référence, et énoncerons des recommandations préliminaires à l'intention de ce comité.



La modernisation de l'Office doit reposer sur des principes de saine gouvernance à l'ère de la sobriété en carbone. Il faut pouvoir appliquer toute la connaissance des sciences du climat à l'examen des grands projets d'infrastructures énergétiques.

## Vision de la modernisation

Le gouvernement fédéral a pris des engagements fermes, à l'échelle nationale et internationale, d'atténuation des changements climatiques – signature de l'Accord de Paris, cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 et 2030, adoption d'un plan pancanadien de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'activité économique

Malheureusement, les organismes nationaux et infranationaux de réglementation de l'énergie n'ont pas suivi. À notre avis, la réglementation de l'énergie pourrait jouer un rôle de premier plan pour tracer la voie vers la décarbonisation du Canada. Il apparaît clairement que le mandat actuel de l'Office, créé en 1959 à une époque où de tels impératifs étaient inexistantes, ne lui permet pas dans ses diverses fonctions – examen de projets, production d'information ou surveillance des projets – d'évaluer les impacts climatiques.

La modernisation de l'Office doit reposer sur des principes de saine gouvernance à l'ère de la sobriété en carbone. Autrement dit, il faut pouvoir appliquer toute la connaissance des sciences du climat à l'examen des grands projets d'infrastructures énergétiques, veiller à ce que la dimension économique des projets soit en adéquation avec les moyens d'atteindre la sobriété en carbone, et protéger à long terme l'intérêt public canadien par une quantification des risques – et des possibilités – associés aux nouveaux projets. Afin de donner à l'Office les moyens de jouer un rôle porteur dans la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone, il faut revoir en profondeur le cadre externe dans lequel les projets sont soumis. Plus précisément, les gouvernements national et infranationaux doivent instaurer et appliquer une politique climatique capable d'assurer la concrétisation des engagements nationaux et internationaux du Canada sur ce plan. Cela favorisera, à défaut de garantir, une sélection de projets qui appuient la transition du Canada vers une économie décarbonisée avant même qu'ils soient présentés à l'organisme de réglementation.

La modernisation de l'Office doit également viser, et cela est crucial, à rétablir la confiance du public et des parties intéressées dans la réglementation de l'énergie, et à faciliter les discussions de nation à nation ainsi que la démarche décisionnelle liant le gouvernement du Canada et les peuples autochtones. Il faudra pour réaliser de tels

objectifs distincts mais complémentaires, favoriser une participation active du public et des peuples autochtones aux études des projets soumis, et établir et maintenir l'indépendance des instances réglementaires. Pour ce faire, il faudra analyser en profondeur les possibilités d'étendre, diviser et modifier les divers aspects du mandat actuel de l'Office, afin de bonifier les modes d'interaction entre l'organisme et les collectivités.

À cette fin, nous attendons du gouvernement fédéral que ses efforts de renouvellement de l'Office national de l'énergie donnent naissance à une nouvelle structure dotée des moyens de produire une réglementation de l'énergie qui soit fondée sur les connaissances scientifiques, transparente et inclusive, alignée sur les engagements nationaux et internationaux du Canada sur le plan climatique, et fidèle à l'esprit de réconciliation avec les peuples autochtones. Nous attendons d'un Office national de l'énergie renouvelé qu'il adhère et reflète les éléments de cette vision, que nous présentons ci-après:

- **Un organisme de réglementation moderne doit refléter les valeurs de la société à laquelle il appartient.** Les valeurs de la population canadienne ont évolué de manière phénoménale depuis la création de l'Office national de l'énergie en 1959, notamment en ce qui touche à l'énergie, à l'environnement, et aux droits et titres des Autochtones. Aussi les organismes de réglementation d'aujourd'hui doivent-ils étayer l'action du Canada afin qu'elle soit conforme aux engagements de l'Accord de Paris, aux principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et veiller à ne pas faire obstacle à la capacité du pays de mettre en œuvre les 94 « appels à l'action » issus de la Commission de vérité et réconciliation.
- **Un organisme de réglementation moderne doit soutenir l'engagement du Canada dans le cadre de l'Accord de Paris sur les changements**

**climatiques.** Le Canada s'est engagé clairement envers la communauté internationale à mettre en œuvre des mesures d'atténuation des changements climatiques, et notamment à réduire les émissions nationales de GES de 30 % en deçà des niveaux de 2005 d'ici 2030, et à mettre au point une stratégie de réduction des GES pour 2050. Il n'appartient pas aux organismes de réglementation de fixer les politiques climatiques, ni même d'en être les premiers instaurateurs. De fait, les objectifs climatiques doivent être fixés par des instances supérieures, dans le cadre d'une démarche participative, ce qui suppose également la mise en place d'un cadre stratégique de réalisation. Cependant, les organismes de réglementation doivent veiller à ce que la construction et l'exploitation de l'infrastructure ne menacent pas mais appuient ce cadre global.

- **Un organisme de réglementation moderne doit mener ses travaux dans un esprit de réconciliation avec les peuples autochtones.** D'abord et avant tout, il doit procéder de manière à honorer les principes et obligations énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et particulièrement au vu des déclarations du gouvernement du Canada<sup>2</sup> et de la province de l'Alberta<sup>3</sup> au sujet de leur appui à la Déclaration et de leur intention de la respecter.
- **Un organisme de réglementation moderne doit être accessible au public, prendre des décisions fondées sur la science, et demeurer impartial.** La confiance du public à l'endroit de l'Office est

au plus bas, en raison de la mainmise présumée (ou réelle) qu'exerce sur lui le secteur énergétique et de la politisation de son processus décisionnel. Toute décision en matière d'infrastructures et de politiques publiques peut être teintée par certaines valeurs, mais le fait est que de nombreux aspects des évaluations environnementales et des autorisations données à certains projets ont actuellement un caractère plus discrétionnaire qu'il ne faudrait. Il est dans l'intérêt public ainsi que dans celui du secteur énergétique au Canada qu'un organisme de réglementation digne de confiance assume avec probité le processus réglementaire sans délai indu.

- **Un organisme de réglementation moderne doit aspirer à être à l'avant-plan mondial et doit déployer des pratiques prévisibles, rigoureuses et inclusives en matière de gestion des ressources naturelles et des infrastructures.** Les organismes de réglementation doivent garantir que les projets sont étudiés de manière compétente et inclusive, de façon à conserver, voire accroître la confiance de toutes les parties intéressées à leur égard. La structure d'un organisme de réglementation ne peut à elle seule en déterminer l'efficacité et la crédibilité – la culture interne, les connaissances et l'impartialité sont des aspects tout aussi importants, et ils sont bien plus difficiles à changer. Néanmoins, la structure d'un organisme de réglementation peut être modifiée concurremment aux autres mesures mises en place pour en accroître l'indépendance, la prévisibilité et la transparence.

# Neufs préceptes pour une réglementation moderne et efficace en matière d'énergie

Les organismes de réglementation de l'énergie rendent aux Canadiens un service public d'une importance vitale. L'Office, dont le mandat est de réglementer les oléoducs, la mise en valeur des ressources énergétiques et le commerce de l'énergie dans l'intérêt public des Canadiens, acquerra une importance croissante au fil de la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone.

Aussi la démarche de modernisation de l'ONÉ entreprise par le gouvernement fédéral est-elle une formidable occasion pour le Canada de se donner une institution de confiance et dotée de l'autonomie et de l'indépendance nécessaires pour travailler réellement dans l'intérêt du public et des citoyens.

Pour ce faire, il faudra revoir en profondeur la Loi sur l'Office national de l'énergie, ainsi que la culture et les pratiques bien enracinées de l'organisme. Nous estimons que les préceptes présentés ci-après sont essentiels à cette nécessaire transformation, et à la modernisation de la réglementation de l'énergie au Canada afin qu'elle couvre l'ensemble du processus d'examen des projets, leur réalisation et leur suivi, ainsi que la production d'information.

**1** La réglementation de l'énergie doit se faire dans un contexte où existent déjà des politiques et des programmes rigoureux dans les domaines de l'énergie et du climat.

Ces politiques et programmes doivent être élaborés dans le cadre de démarches participatives, s'aligner sur les engagements climatiques du Canada sur la scène internationale, et s'enraciner profondément dans les connaissances et démonstrations scientifiques. Les évaluations de projets doivent vérifier dans quelle mesure l'infrastructure énergétique s'aligne sur ces politiques et contribue à leur concrétisation.

**2** Les analyses de marché de projets et les évaluations des besoins doivent se fonder sur les données et les prévisions portant sur les conséquences d'une action climatique nationale et internationale sur la viabilité économique des projets soumis.

Cela englobe les scénarios prévoyant que tous les signataires de l'Accord de Paris – y compris le Canada – respectent leurs engagements de maintenir le réchauffement bien en deçà de 2°C et d'atteindre le degré zéro d'émissions de GES pour la seconde moitié du siècle.<sup>4</sup>

**3** Les organismes de réglementation doivent être impartiaux et exempts de pressions de la part de gouvernements ou de parties prenantes non gouvernementales.

L'indépendance doit être établie par le biais du modèle de financement de l'organisme ainsi que par les critères de sélection, l'expertise et le mandat des membres l'Office dirigeant les audiences.

**4** La réglementation de l'énergie doit être élaborée à partir de l'information indépendante la plus pertinente,

y compris l'information fournie par le promoteur d'un projet et par des tiers. Il faudra pour ce faire réduire les conflits d'intérêts potentiels entre le secteur et les consultants, et accorder aux organismes de réglementation le temps et les ressources nécessaires pour recourir, au besoin, aux services d'experts indépendants.

**5** Les organismes de réglementation doivent agir de manière proactive et prévisible afin de favoriser la participation de toutes les parties intéressées et du public, composante essentielle de la collecte de preuves et de renseignements, de la démarche décisionnelle et du suivi.

Les parties intéressées doivent avoir accès à l'information, aux ressources et à l'expertise nécessaires pour présenter leur position et contester l'information fournie par le promoteur.

**6** La réglementation de l'énergie doit se faire en partenariat avec les Premières Nations, les Métis et les Inuits.

La gestion des ressources naturelles et la réglementation de l'énergie sont au cœur des enjeux de la réconciliation du gouvernement fédéral et des communautés autochtones. Aussi la légitimité de la démarche de modernisation de l'Office dépend-elle, du moins en partie, de la capacité qu'aura le nouveau régime de faire place à une participation pleine et entière des divers groupes autochtones au processus de révision.

**7** La réglementation de l'énergie doit mener à des décisions, à l'égard de projets, qui soient étayées par une documentation transparente et défendable.

L'organisme ayant l'ultime pouvoir décisionnel doit être tenu de fournir des réponses détaillées et directes aux questions et recommandations soumises au cours du processus décisionnel.

**8** Les organismes de réglementation doivent assurer un suivi et une surveillance soutenus et crédibles tout au long du cycle de vie des projets qui sont de leur ressort.

Les organismes doivent adopter une approche préventive en matière de surveillance, et doivent appliquer la réglementation et veiller à ce que le secteur se conforme à l'ensemble de la réglementation régissant ses activités.

**9** La réglementation de l'énergie doit être considérée comme un élément distinct, mais qui leur est étroitement lié, des outils de planification comme les évaluations environnementales.

Selon West Coast Environmental Law, l'évaluation environnementale est un « processus formel d'identification et d'évaluation des impacts et de la contribution potentielle à la pérennité écologique d'un projet de mise en valeur, d'une décision, d'un plan ou d'une politique, suivi de la planification qui permettra d'éviter ou d'atténuer les effets négatifs et de mettre de l'avant les priorités de pérennité écologique ».<sup>5</sup> L'évaluation environnementale peut porter sur un projet précis, une région géographique ou un secteur donné de mise en valeur de ressources. Sur le plan fonctionnel, l'évaluation environnementale est un outil de planification, ce qui la distingue de la réglementation de l'énergie, dont la portée est plus restreinte. Idéalement, évaluation environnementale et réglementation de l'énergie vont de pair et se complètent l'une l'autre.

## Questions clés pour la révision de modernisation de l'ONÉ

L'Office a déjà à plusieurs reprises fait la preuve de son incapacité, dans sa forme actuelle, de concrétiser la vision énoncée précédemment d'un organisme de réglementation de l'énergie moderne et efficace.

D'aucuns y voient là l'écart entre « l'acceptabilité réglementaire », c'est-à-dire ce qu'un promoteur de projet doit faire ou démontrer pour obtenir les autorisations gouvernementales nécessaires pour aller de l'avant, et « l'acceptabilité sociale », soit ce que ce promoteur doit faire ou démontrer pour rallier l'appui du grand public à son projet. La modernisation de l'Office est une formidable occasion de combler cet écart.

À la lumière de ce qui précède, nous invitons le comité d'experts à examiner les points suivants au sujet de la structure et du mandat de l'Office national de l'énergie.

- L'Office a-t-il l'expertise nécessaire pour effectuer des évaluations environnementales, ou un autre organisme ne serait-il pas plus compétent à ce chapitre?
- L'expertise de l'Office en matière de changement climatique est-elle à la hauteur exigée d'un organisme moderne de réglementation de l'énergie?
- L'Office assure-t-il un suivi des projets énergétiques tout au long de leur cycle de vie de manière à protéger efficacement l'intérêt public? Une plus grande indépendance à ce chapitre pourrait-elle être atteinte en confiant cette responsabilité à un organisme distinct?
- Le modèle de gouvernance actuel (commissaires aux audiences nommés au sein du conseil de gouvernance de l'Office) est-il le meilleur modèle pour assurer l'indépendance et inspirer la confiance de la population?
- L'Office pourrait-il se voir confier un rôle élargi de production d'information et d'éducation du public en matière énergétique? Une plus grande indépendance pourrait-elle être atteinte en attribuant ces responsabilités à un organisme distinct du type de l'Energy Information Agency (EIA) des États-Unis?
- Les décisions finales que rend actuellement le gouverneur en conseil sont-elles défendables et transparentes? Des mécanismes législatifs ou des changements structurels pourraient-ils assurer un degré plus élevé de responsabilité et d'obligation de rendre compte?

## Recommandations

Les rubriques qui suivent présentent notre proposition en vue de la modernisation du régime de réglementation de l'énergie. Cette proposition suppose une révision du mandat, de la structure, de l'expertise et de la culture qui caractérisent l'Office national de l'énergie. Si les recommandations ci-après s'adressent précisément à l'Office, il est important de souligner que la proposition a été élaborée concurremment à la réforme des procédés d'évaluation environnementale en cours. En ce qui touche aux projets énergétiques, les processus d'examen des projets de l'Office et les évaluations environnementales – ainsi que les lois qui les régissent – sont étroitement liés. La proposition présentée ici se fonde sur certaines hypothèses au sujet de la réforme du processus d'évaluation environnementale, et pourra être modifiée sur la foi de nouvelles informations qui pourraient être rendues publiques.

### Structure et processus décisionnel en ce qui touche aux grands projets

- Élargir le rôle de l'Office au chapitre de la production d'information et d'éducation du public en matière énergétique.
  - Maintenir la responsabilité de l'Office de mener une évaluation des besoins des projets énergétiques, en s'appuyant sur des données et des prévisions pertinentes et qui prennent en compte l'instauration de mesures pour contrer les changements climatiques. Ces évaluations des besoins comprendront la prise en compte des dispositions actuelles de l'article 52(2a-d) de la Loi sur l'Office national de l'énergie (approvisionnement en produits, existence de marchés, faisabilité économique et responsabilité financière du demandeur).<sup>6</sup>
  - Revoir les calendriers établis pour l'examen des projets en fonction de l'envergure de chaque projet, et prévoir la possibilité de prolonger la période d'examen au besoin.
  - Modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie afin qu'y soit stipulé clairement le lien entre la réglementation de l'énergie et les objectifs climatiques.
  - Transférer la responsabilité des évaluations environnementales complètes de projets énergétiques (suivant les principes d'un régime visionnaire<sup>7</sup>) à un nouvel organisme fédéral – ou un organisme existant mais réformé en profondeur – chargé des évaluations environnementales.<sup>8</sup> Cela favorisera le développement et le maintien au sein de cet organisme d'une expertise approfondie et cohérente en matière d'impacts environnementaux.
- Ce processus révisé d'examen de projets énergétiques aura les caractéristiques suivantes:
- a. L'Office fournit à l'organisme chargé de l'examen de l'évaluation environnementale un rapport sur son « évaluation des besoins ».
  - b. Le processus est établi de façon à permettre une collaboration de nation à nation avec les peuples autochtones sur les procédés et la démarche décisionnelle.
  - c. Mise en place d'un système favorisant une participation pleine et entière du public et de toute partie intéressée.
  - d. Mise en place de dispositions assurant l'indépendance des commissaires, des experts participant au processus et de la documentation relative aux projets.
  - e. Le gouverneur en conseil conserve la responsabilité des décisions finales en ce qui touche à la nécessité d'un projet et à son impact environnemental, mais il doit fournir davantage de détails et d'explications entourant ses décisions. Pour ce faire, les lois pertinentes devront être amendées afin d'exiger du gouverneur en conseil qu'il présente en détail les raisons de son ordonnance, et notamment qu'il réponde directement à toute question qui lui est soumise et aux recommandations élaborées dans le cadre du processus d'examen du projet.



## Mandat et possibilités futures

- Modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale afin d'établir le lien entre la réglementation de l'énergie et les objectifs climatiques.
  - o Stipuler la reconnaissance de ce lien dans le préambule et (ou) l'énoncé des objectifs, afin que les notions qui s'y rattachent fassent partie intégrante de toutes les fonctions, et non seulement des fonctions décisionnelles.
  - o Modifier l'article 52(2) de la Loi sur l'Office national de l'énergie (ou la loi correspondante future) afin d'exiger que les scénarios de marché impliquant des mesures de lutte contre les changements climatiques y soient inclus.
  - o Définir plus précisément « l'intérêt public » afin d'y inclure la contribution d'un projet aux objectifs nationaux de pérennité écologique et à la protection des droits des Autochtones.
- Mener des évaluations environnementales sectorielles stratégiques afin de fixer les objectifs et principes se rattachant aux divers secteurs énergétiques avant que les projets individuels soient présentés à l'organisme de réglementation pour examen.
- Mettre sur pied un organisme au mandat plus fort et chargé de produire de l'information sur l'énergie au Canada et d'éduquer le public en matière d'énergie et de climat.
  - o Exiger la production de scénarios qui prennent en compte l'offre et la demande énergétiques au Canada, dans un contexte où le réchauffement de la planète est maintenu bien en deçà de 2°C (conformément à l'Accord de Paris) au moyen de politiques nationales et internationales beaucoup plus rigoureuses.<sup>9</sup>
  - o Modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie (ou la loi correspondante future) de manière que ces nouvelles prévisions soient prises en compte par défaut dans l'évaluation des besoins associée aux projets présentés.
  - o Exiger que l'organisme d'information en matière d'énergie expose en détail les hypothèses utilisées pour l'élaboration de ses prévisions.
- Coordonner et harmoniser l'information produite actuellement par l'Office et celle que produisent Ressources naturelles Canada, Statistique Canada, Environnement et Changement climatique Canada, le ministère des Transports et le Bureau de la sécurité des transports Canada.
- Procurer les ressources financières adéquates et l'expertise supplémentaire requise pour qu'un organisme puisse s'acquitter de ces responsabilités nouvelles et accrues.

## Gouvernance et activités

- Revoir le modèle de financement de l'organisme de réglementation afin d'en assurer l'indépendance et de prévenir toute influence indue de la part du secteur de l'énergie (il faut néanmoins souhaiter que le secteur appuie l'action de l'organisme de réglementation de l'énergie).
- À l'échelle de l'organisme chargé de mener les audiences, apporter les changements ci-après à la manière dont ceux qui président aux audiences (les commissaires) sont choisis :
  - o Nommer des commissaires extérieurs à l'organisme (et non au sein des membres du conseil de gouvernance de l'organisme de réglementation, comme c'est le cas actuellement à l'Office). Ces personnes pourraient être présélectionnées et disponibles pour siéger aux commissions lorsqu'elles ont lieu.
  - o Veiller à la diversité et à la représentativité des commissaires, dont la représentation des diverses régions et divers peuples autochtones, notamment par l'annulation de l'obligation que les commissaires permanents résident à Calgary.
  - o Inclure, dans la loi pertinente, des exigences strictes pour une nomination des commissaires fondée sur le mérite. L'expertise requise devrait mettre l'accent sur la nécessité d'une connaissance approfondie des procédures et règles d'éthique en matière de participation du public.
- Instaurer un processus de sélection à l'aveugle des conseillers du secteur de l'énergie dont les services

sont retenus par les promoteurs de projets pour la préparation des études d'impact environnemental et pour appuyer les projets soumis, afin que ces conseillers soient mieux à même de fournir des conseils et renseignements indépendants.

## Engagement envers les peuples autochtones et participation du public

- Fournir à des universités et des centres de recherche au Canada les ressources financières qui permettront de créer un bassin d'experts indépendants. Procurer des ressources financières supplémentaires afin que les membres des commissions d'examen et autres intervenants puissent faire appel à ces experts pour obtenir des conseils de tiers indépendants dans le cadre du processus d'examen de projets.
- Éliminer les restrictions en ce qui a trait à qui peut participer, notamment en radiant les libellés des lois ramenant les parties intéressées aux seules personnes « directement touchées par la réalisation du projet désigné ». Permettre à tout citoyen et à tout groupe (incorporé ou non) de participer aux audiences menées dans le cadre de l'examen de projets.
- Éliminer les barrières à une participation pleine et entière de ces parties intéressées :
  - o Mettre sur pied un vigoureux programme de financement destiné à la participation. Ce programme pourrait encourager les parties ayant des intérêts semblables à se regrouper.
  - o Exiger que l'information produite par les promoteurs et les organismes de réglementation soit interrogeable et bien organisée de manière à en faciliter l'accès par les participants, et que cette information ne puisse être modifiée en cours d'examen.
  - o Créer des bassins d'experts disponibles pour les intervenants (voir ci-dessus).

---

## La suite

Le présent document de travail se fonde sur la recherche et les entrevues d'experts réalisées auprès d'un vaste éventail de personnalités et groupes de réflexion (universitaires, décideurs, responsables d'organismes sans but lucratif) au cours de l'automne 2016. L'objet de ce document est de susciter la discussion parmi les participants et membres de commissions dans le cadre de la démarche de modernisation de l'Office. Nous espérons produire au printemps 2017 un rapport exhaustif qui présentera plus en détail les conclusions tirées des entrevues que nous avons menées, et nous soumettrons ce rapport au groupe d'expert pour fins de réflexion.

# Annexe 1. Rôle et fonctions actuels de l'Office national de l'énergie

## Fonctions décisionnelles actuelles

L'ONÉ « réglemente, dans l'intérêt public canadien, les pipelines, la mise en valeur des ressources énergétiques et le commerce de l'énergie ». <sup>10</sup>

### Critère de l'utilité publique :

- Dans le cadre de son étude des projets, l'Office décide s'il y a lieu de délivrer ou non un « certificat d'utilité publique », en tenant compte de ce qui suit (Loi sur l'ONÉ, article 52(2)) :
  - (a) l'approvisionnement du pipeline en pétrole, gaz ou autre produit;
  - (b) l'existence de marchés, réels ou potentiels;
  - (c) la faisabilité économique du pipeline;
  - (d) la responsabilité et la structure financières du demandeur et les méthode de financement du pipeline ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront la possibilité de participer au financement, à l'ingénierie ainsi qu'à la construction du pipeline;
  - (e) les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis, avoir le délivrance du certificat ou le rejet de la demande.
- L'Office dépose un rapport de recommandations au gouverneur en conseil. Ce rapport indique a) si le certificat devrait être délivré ou non en fonction des critères ci-dessus, b) si le certificat doit être délivré, les conditions dont il doit être assorti (Loi sur l'ONÉ, article 52(1)).
- Le rapport doit être déposé dans un délai n'excédant pas 15 mois suivant la date où le demandeur a, selon l'Office, complété la demande (Loi sur l'ONÉ, article 58(5)).
- Le gouverneur en conseil donne instruction à l'Office de délivrer le certificat, assorti ou non de conditions, ou de rejeter la demande de certificat. Le décret doit énoncer les motifs de celui-ci (Loi sur l'ONÉ, article 54).

### Critère des effets environnementaux négatifs importants :

- En ce qui touche aux projets exigeant la délivrance d'un certificat par l'Office (voir ci-dessus) et figurant

sur la liste des projets désignés en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, l'Office devient l'autorité responsable de l'étude des impacts environnementaux du projet.

- L'Office doit veiller à ce que toute « partie intéressée » ait l'occasion de participer à l'examen du projet. On entend par « partie intéressée » une personne dont on estime qu'elle « est directement touchée par la réalisation du projet ou qu'elle possède des renseignements pertinents ou une expertise appropriée ».
- L'Office doit prendre en compte les facteurs stipulés à l'article 19(1) dans son évaluation.
- L'Office présente ses recommandations au gouverneur en conseil dans le même rapport produit au sujet du test d'utilité publique mentionné ci-dessus. Des recommandations doivent y figurer quant à la présence ou non « d'effets environnementaux négatifs importants » et si ces effets sont oui ou non « justifiables dans les circonstances », compte tenu des mesures d'atténuation et du programme de suivi qui doivent être mis en œuvre par le promoteur (Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, article 29(1)).
- Les mêmes délais doivent être respectés.
- Le gouverneur en conseil détermine si le projet est susceptible ou non d'entraîner des effets environnementaux négatifs et importants et, le cas échéant, si ces effets sont justifiables dans les circonstances. Il donne ensuite instruction à l'Office d'émettre au promoteur du projet une déclaration dans laquelle sont énoncées les conditions, le cas échéant (Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, article 31(1)). La déclaration d'avis de la décision doit être affichée sur le site Web.

# Mandat actuel en matière de production d'information et d'éducation du public

- Dans le cadre de ses responsabilités, l'Office « étudie les questions ressortissant au Parlement, et en assure le suivi, en ce qui concerne :
  - (a) l'exploration, la production, la récupération, la transformation, le transport, la distribution, la vente, l'achat, l'échange et l'aliénation, dans le domaine de l'énergie et des sources d'énergie, au Canada ou à l'étranger;
  - (b) la sûreté et la sécurité des pipelines et des lignes internationales. » (Loi sur l'ONÉ, article 26)
- L'Office fait rapport au ministre des Ressources naturelles sur ces questions, selon les besoins, et peut conseiller d'autres ministères ou organismes de tous paliers gouvernementaux en matière d'énergie.
- L'Office publie régulièrement l'Avenir énergétique du Canada, un rapport présentant une perspective à long terme de l'offre et de la demande d'énergie au Canada. Ces projections se fondent sur les politiques et balises en vigueur actuellement.
- La Loi sur l'Office national de l'énergie ne précise pas de mandat particulier d'éducation du public en matière d'énergie, mais d'autres documents de l'Office reconnaissent l'importance de ce rôle dans le cadre de sa responsabilité à l'endroit du public.

## Notes de fin

1. Gouvernement du Canada, « Modernisation de l'Office national de l'énergie » (2016). <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/moderniser-office-national-energie.html>
2. Kristy Kirkup, "Government supports Indigenous declaration without reservation," *Canadian Press*, July 20, 2016. <http://www.cbc.ca/news/indigenous/government-supports-undrip-without-reservation-1.3687315>
3. Government of Alberta, "Ministers on task to implement the objectives of UN Declaration on Indigenous Rights," media release, July 9, 2015. <https://www.alberta.ca/release.cfm?xID=3829383ECC178-FCCA-F36A-8D2EC714192D76A2>
4. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, "Accord de Paris" (2015). [http://unfccc.int/portal\\_francophone/items/3072.php](http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php)
5. West Coast Environmental Law, "Environmental Assessment." <http://wcel.org/our-work/environmental-assessment>
6. À l'heure actuelle, l'Office décide s'il y a lieu de délivrer un « certificat d'utilité publique », compte tenu de (Loi sur l'ONÉ, article 52(2)) : a) l'approvisionnement du pipeline en pétrole, gaz ou autre produit; b) l'existence de marchés, réels ou potentiels; c) la faisabilité économique du pipeline; d) la responsabilité et la structure financières du demandeur et les méthodes de financement du pipeline ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront la possibilité de participer au financement, à l'ingénierie ainsi qu'à la construction du pipeline; e) les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis, avoir la délivrance du certificat ou le rejet de la demande.
7. Pour un sommaire des principes suivant lesquels nous espérons voir le processus d'évaluation environnementale réformé, se reporter aux « douze piliers d'un nouveau régime visionnaire en matière d'évaluation environnementale » présentés dans le cadre du Sommet portant sur la réforme de l'évaluation environnementale, qui a réuni plus de 30 spécialistes canadiens de l'évaluation environnementale, universitaires, avocats et praticiens : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/08/Sommaire-executif-sommet-evaluation-environnementale-federale.pdf>
8. D'aucuns ont suggéré qu'un nouvel organisme quasi judiciaire soit créé pour effectuer les évaluations environnementales. Cette approche s'inscrirait dans l'esprit de notre proposition.
9. Pour ce faire, le scénario de 450-ppm présenté dans le rapport de l'AIE sur les perspectives énergétiques mondiales pourra servir de guide, ainsi que les prochains rapports au fur et à mesure de leur disponibilité.
10. «Office national de l'énergie - Fiche d'information.» <https://www.neb-one.gc.ca/bts/whwr/nbftsht-fra.html>



Erin Flanagan, Lindsay Wiginton  
Janvier 2017