



RAPPORT SUR LA MODERNISATION DE L'ONÉ

**FRONT COMMUN POUR LA TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE**

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	1
LE FRONT COMMUN POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE.....	3
PRÉAMBULE	3
INTRODUCTION.....	5
A. Un problème de fond : le rôle de l'ONÉ en matière de collecte, de traitement et de diffusion de l'information sur l'énergie	7
1. Collecte, analyse et diffusion de l'information sur l'énergie.....	7
2. Rôle actuel de l'ONE comme coordinateur de l'information sur l'énergie	8
2.1. Partie II — Fonctions consultatives	8
2.2. Partie VI — Exportations et importations	9
2.3. Autre information sur l'énergie	9
3. Pertinence de l'ONE comme coordinateur de l'information sur l'énergie.....	10
3.1. Élargissement du mandat.....	10
3.2. Risques liés aux pronostics	11
3.3. Impartialité	11
4. Établissement d'un organisme indépendant d'information sur l'énergie.....	12
4.1. Environnement Canada	13
4.2. Statistique Canada.....	14
4.3. Ressources naturelles Canada	15
5. Conclusion	18
B. AUTRES DYSFONCTIONS RELEVÉES PAR LES MEMBRES DU FRONT COMMUN ET LEURS LIENS AVEC LA GOUVERNANCE OU LE MANDAT DE L'ONÉ.....	20
1. Énergie Est : l'affaire Charest et la trop grande proximité des membres de l'ONÉ avec le secteur industriel.....	20
2. Saint-Antoine de Tilly-Milieux de vie : définition trop restreinte de la notion de «parties intéressées».....	23
3. La surveillance et la sécurité des pipelines	27
5. TransNord : permis renouvelé par l'ONÉ malgré des contraventions répétées aux conditions du permis depuis 2010	30
CONCLUSION.....	34
LISTE DE RECOMMANDATIONS	35

LE FRONT COMMUN POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le Front commun pour la transition énergétique a pour mission de rassembler et de mettre en synergie les efforts de ses 64 membres, visant à induire des choix collectifs responsables menant à la diminution de la production, de la consommation et du transport des hydrocarbures ainsi qu'à la transition vers une économie sobre en carbone. Il regroupe des organisations citoyennes, environnementales et autochtones ainsi que d'autres secteurs de la société civile comme les syndicats. Certains de ses membres sont eux-mêmes des regroupements réunissant plusieurs dizaines d'organisations. Certains d'entre eux accumulent une longue expérience de participation aux processus d'évaluations environnementaux fédéraux et à l'Office national de l'énergie et souhaitent mettre à profit cette dernière dans le cadre du processus de modernisation de l'ONÉ.

PRÉAMBULE

Ce rapport est le fruit d'une collaboration entre la firme d'experts du centre Helios et des membres du Front commun pour la transition énergétique. Seule la partie 7 du rapport d'expert a été retenue pour figurer dans ce rapport. Toutefois, le rapport entier de la firme Helios se trouve en pièce jointe de l'envoi.

L'Office national de l'énergie, en tant qu'organisme fédéral, se doit d'agir en totale transparence et impartialité afin de servir au mieux l'intérêt des Canadiens en termes de réglementation des infrastructures de transports des ressources énergétiques. Or, force est de constater que ces dernières années, les décisions et agissements de l'ONÉ ont miné très sérieusement la crédibilité de cet organisme aux yeux des Canadiens. En effet, qu'il s'agisse de la trop grande complaisance de cette institution envers l'industrie à laquelle il accorde des passe-droits comme dans l'exemple du dossier Énergie Est de la compagnie TransCanada en déclarant «complet» une étude à laquelle il manquait pourtant des éléments cruciaux ou encore en laissant des compagnies telle TransNord opérer un pipeline qu'on sait sur le bord de rompre, l'ONÉ n'est plus crédible. Et que dire des manquements à l'éthique révélés dans l'affaire Charest ?

C'est pourquoi, au même titre que de nombreuses autres organisations, le Front commun pour la transition énergétique appuie la demande d'enquête publique déposée par l'Association

québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) en août 2016. Une réforme totale de l'Office national de l'énergie ne saurait être crédible sans avoir fait toute la lumière sur les manquements graves au code de conduite des employés qui semblent avoir eu lieu. Et ce d'autant plus que cette situation semble symptomatique de problèmes graves au sein de cette institution.

Le Front commun pour la transition énergétique demande également à l'ONÉ de respecter le droit des quelques 1893 propriétaires québécois qui sont à risque d'expropriation dans le dossier Énergie Est d'avoir accès à la documentation en français sur le site même de l'ONÉ par respect des règles sur les langues officielles. L'Office se doit ainsi d'obliger le promoteur à déposer au même moment, autant la documentation en anglais qu'en français.

INTRODUCTION

Entamer un processus de modernisation de l'Office national de l'énergie est un exercice qui représente de nombreux défis tant les enjeux entourant les questions énergétiques sont grands. Le secteur énergétique est en profonde mutation tant au Canada qu'au niveau mondial. Il est surtout intrinsèquement lié aux enjeux portant sur la lutte aux changements climatiques.

La science prône de garder 85% des énergies fossiles dans le sol si on veut éviter de dépasser le seuil fatidique des 2 degrés Celsius de la température mondiale d'ici 2100. La raison d'être de l'ONÉ, de par son mandat, est de réglementer, dans l'intérêt public canadien, les pipelines, la mise en valeur des ressources énergétiques et le commerce de l'énergie. Or, force est de constater qu'au Canada, la grande majorité des ressources énergétiques sont fossiles (gaz et pétrole). Cette situation fait en sorte que l'ONÉ s'occupe en grande majorité de réglementer le secteur de l'industrie pipelinière et par là-même - du moins jusqu'à présent - participe à l'expansion de l'industrie pétrolière et gazière au Canada, et ce en total contradiction avec les engagements pris par le pays en matière de lutte aux changements climatiques, comme ceux liés à la signature de l'Accord de Paris en décembre 2015.

Toute modernisation de l'ONÉ doit donc tendre à pallier à ce problème, non seulement à travers sa future gouvernance mais également à l'aide d'un mandat renouvelé incluant la question de la lutte aux changements climatiques. Cependant, à l'instar de nombreuses organisations, le Front commun considère que l'ONÉ ne devrait tout simplement pas être responsable de l'évaluation des impacts environnementaux des projets pipeliniers tels qu'Énergie Est. Ailleurs sur la planète, des états se dotent de lois et d'institutions de transition énergétique afin de lutter efficacement contre les changements climatiques. Il semble pertinent de considérer la réforme de l'ONÉ et des évaluations environnementales fédérales dans ce contexte plus global de politique publique.

Au-delà de cette recommandation majeure, le Front commun pour la transition énergétique a choisi de rédiger un rapport pour le comité d'expert sur le processus de modernisation de l'ONÉ en deux parties. La première se concentrera sur un aspect peu traité jusqu'à présent : le mandat de l'ONÉ dans la collecte de données et la publication d'informations en matière d'énergie. Est-ce approprié pour un régulateur de jouer ce rôle, ou est-ce important de les séparer, comme par exemple l'Energy Information Agency aux États-Unis, qui est complètement distinct de la FERC? Nous entendons examiner en détail les risques à confier ce rôle à un régulateur, tant pour la

qualité de l'information recueillie que pour l'indépendance du régulateur dans sa prise de décision.

Une deuxième partie s'attardera sur diverses dysfonctions que des membres du Front commun nous ont signalées à travers différents cas qui seront décrits et leurs liens avec la gouvernance ou le mandat de l'ONÉ.

A. UN PROBLÈME DE FOND : LE RÔLE DE L'ONÉ EN MATIÈRE DE COLLECTE, DE TRAITEMENT ET DE DIFFUSION DE L'INFORMATION SUR L'ÉNERGIE

1. Collecte, analyse et diffusion de l'information sur l'énergie

Dans le troisième document de travail portant sur l'information relative à l'énergie ainsi que les rapports et les conseils à cet égard, le comité d'experts pose cette question : les données sur l'énergie doivent-elles être coordonnées par une seule et même entité au Canada? Dans l'affirmative, quelle entité serait la plus à même de jouer ce rôle?

En nous penchant sur ces questions, nous avons vu que le comité d'experts a reçu certaines observations préliminaires à ce sujet. En prenant connaissance de ces commentaires, on constate que les participants au processus semblent convenir de certaines choses :

- **La nécessité de se doter d'une approche stratégique de la planification et de la collecte d'information.**
- **La nécessité de moderniser l'approche en matière de collecte d'information pour mieux rendre compte de l'avenir du Canada dans le secteur des énergies renouvelables.**
- **La nécessité de conférer une plus grande portée au travail de collecte, d'analyse et de diffusion d'information sur l'énergie ainsi que d'offrir un meilleur accès à cette information.**
- **L'absence d'une entité canadienne unique responsable de l'information sur l'énergie pose un problème que nous devons résoudre.**

Un des principaux points de désaccord entre les participants est de savoir si le mandat de l'Office national de l'énergie (ONE) devrait être élargi de façon à incorporer le rôle d'organisme de coordination de l'information relative à l'énergie ou si cette tâche devrait être confiée à un autre organisme existant ou à une nouvelle entité.

Le fait de n'avoir qu'un seul organisme de coordination de l'information sur l'énergie présente de nombreux avantages, notamment :

- **Accessibilité accrue pour les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones, les chercheurs, les universitaires, les intervenants de l'industrie et le grand public à une source unique et définitive d'information sur l'énergie.**
- **Élimination du double emploi entre les ministères et les organismes fédéraux ainsi que les autres ordres de gouvernement.**

- **Impartialité** de la dissémination de l'information sur l'énergie, ce qui favorise l'élaboration de politiques éclairées.
- **Meilleure compréhension** des sources d'énergie, des marchés de l'énergie, des économies d'énergie, de l'efficacité énergétique, des avantages sociaux et des incidences environnementales au fondement de la réglementation de l'énergie.

Dans la suite du présent mémoire, on explore certains de ces enjeux et questions, et on fait le tour des organismes fédéraux qui pourraient jouer le rôle envisagé.

2. Rôle actuel de l'ONE comme coordinateur de l'information sur l'énergie

Le mandat actuel de l'ONE en matière de collecte, d'analyse et de diffusion d'information sur l'énergie est lié à ses responsabilités à titre d'organisme de réglementation, comme stipulé dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. L'information que récolte actuellement l'ONE est synthétisée à l'annexe A.

2.1. Partie II — Fonctions consultatives

La partie II de la *Loi sur l'ONE* décrit deux responsabilités distinctes de l'ONE en matière d'information sur l'énergie, qui sont du ressort du Parlement du Canada. La première concerne la collecte, l'examen et la présentation de l'information relative aux enjeux énergétiques (alinéas 26 (1) a) et 26 (1.1) a)). La seconde concerne la sûreté et la sécurité des pipelines et des lignes de transport internationales (alinéas 26 (1) b) et 26 (1.1) b)). Dans d'autres territoires de compétence, dont les États-Unis, ces responsabilités sont habituellement différenciées l'une de l'autre et sont également séparées de l'organisme de réglementation.¹

Aux termes de la *Loi sur l'ONE* (paragraphe 26.2), l'Office doit aussi conseiller le Ministre, lui faire des recommandations et lui fournir des rapports en matière d'énergie, de sources d'énergie et de sécurité des pipelines et des lignes de transport internationales. La *Loi sur l'ONE* autorise aussi (paragraphe 26.4) l'ONE à donner des conseils, sur demande, sur ces mêmes sujets aux ministres, aux autres ministères et aux organismes gouvernementaux. Aucun de ces rôles consultatifs n'exige que l'ONE soit l'entité responsable de la coordination de l'information en matière d'énergie ou de sécurité des pipelines et des lignes de transport. La *Loi sur l'ONE* autorise de plus et, à dire vrai, incite l'Office à solliciter les autres organismes gouvernementaux pour obtenir l'information nécessaire pour mener à bien sa mission.

¹ La première responsabilité est assumée par l'Energy Information Administration, un organisme indépendant du département américain de l'Énergie, alors que la seconde responsabilité est prise en charge par la Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration du département des Transports. Ces deux organisations sont distinctes de la Federal Energy Regulatory Commission (Commission fédérale de régulation de l'énergie).

26 (3). Dans l'exercice des attributions prévues au présent article, l'Office recourt, dans la mesure du possible, aux organismes fédéraux pour obtenir des renseignements et conseils d'ordre technique, économique et statistique.

Cela constitue un précédent qui permet à l'Office de recourir à des organismes extérieurs pour recueillir l'information requise pour remplir son mandat.

2.2. Partie VI — Exportations et importations

La partie VI de la *Loi sur l'ONE* permet de cerner les besoins d'information de l'ONE dans le contexte de ses responsabilités réglementaires, plus particulièrement :

- **Section I Pétrole et gaz – délivrance des licences d'exportation du pétrole et du gaz**
- **Division II Électricité – délivrance des permis et licences d'exportation de l'électricité et, quand elles sont désignées comme telles, pour les lignes de transport d'électricité interprovinciales**

Lors de ses représentations devant le comité d'experts, le personnel de l'Office a souligné qu'il est important de très bien comprendre les marchés de l'énergie, y compris les marchés situés à l'extérieur de son territoire de compétence, pour remplir son mandat.

Or, avec cette responsabilité, le Programme d'information sur l'énergie soutient les responsabilités de l'Office en vertu de la partie 6 de la loi, qui consiste à approuver les exportations d'hydrocarbures ou d'électricité et les importations de gaz naturel, mais elle est également très pertinente par rapport à d'autres aspects des responsabilités réglementaires de l'Office entourant la réglementation économique et financière. 2

Manifestement, il est important que l'information sur l'énergie dont l'ONE a besoin pour remplir son mandat soit recueillie, analysée et communiquée. Bien que l'ONE doive disposer (ou à tout le moins avoir accès aux ressources suffisantes pour disposer) des compétences en analyse de l'information lui permettant de remplir son mandat, il n'existe pas de raison impérieuse pour l'Office d'être responsable de la collecte et de la dissémination de cette information.

2.3. Autre information sur l'énergie

L'ONE travaille aussi à la production d'information sur l'énergie qui dépasse son mandat en matière de réglementation, dont, par exemple, les renseignements suivants :

- ***Avenir énergétique du Canada* : Perspectives à long terme assorties de projections détaillées sur tous les produits de base énergétiques, comme le pétrole brut et le gaz naturel, dans toutes les provinces et tous les territoires.**

² Office national de l'énergie, 29 novembre 2016, *Présentation au comité d'experts – Aperçu de la structure, du mandat et des rôles actuels de l'Office national de l'énergie (Liens externes) [Transcription]*, p. 13.

- **Aperçu du marché** : Articles hebdomadaires sur les nouvelles tendances dans divers segments du marché de l'énergie, dont ceux du pétrole, du gaz naturel, des liquides du gaz naturel et de l'électricité (y compris les énergies renouvelables).
- **Panorama de l'électricité renouvelable au Canada – Analyse des marchés de l'énergie** : Série de documents sur l'offre, la demande et l'infrastructure énergétiques que l'ONR publie à intervalles réguliers, afin de rendre compte de ses activités de surveillance
- **Réseau pipelinier du Canada** : Tour d'horizon des réseaux pipeliniers réglementés par l'ONE et analyse de la capacité de la canalisation et du débit des pipelines, des droits et tarifs pipeliniers et de la solidité financière des sociétés pipeliniers.

Nous remarquons que les trois premiers types d'activités sont habituellement pris en charge par des organismes d'information sur l'énergie indépendants (p. ex., l'Alberta Electricity System Operator, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité de l'Ontario et l'Energy Information Administration des États-Unis), et non par un organisme de réglementation du secteur de l'énergie. Un organisme fédéral existant ou nouveau à qui serait confiée la tâche de coordonner l'information sur l'énergie pourrait aisément faire ce travail. Le quatrième type d'activités est normalement la responsabilité d'un organisme de réglementation de l'énergie, mais dans la mesure seulement où l'on exclut l'information sur la sécurité, qui relève habituellement des organismes de sécurité comme la Commission des normes techniques et de la sécurité (TSSA), en Ontario, ou la Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration (PHMSA), aux États-Unis, qui sont entièrement indépendantes de l'organisme de réglementation.

3. Pertinence de l'ONE comme coordinateur de l'information sur l'énergie

3.1. Élargissement du mandat

L'information sur l'énergie qui intéresse l'ONE dans le cadre de son mandat ne forme qu'un sous-ensemble des besoins en information sur l'énergie des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones, des chercheurs et universitaires actifs dans le secteur énergétique, des acteurs de l'industrie, des autres organismes de réglementation et du grand public. Il faudrait, pour que l'ONE arrive à répondre à ces besoins plus importants, que l'Office voit son rôle actuel prendre beaucoup plus d'ampleur, bien au-delà du rôle habituel d'un organisme de réglementation de l'énergie.

Une grande part de l'information recueillie et diffusée par l'ONE semble être soit nécessaire du point de vue de son mandat de réglementation, soit être potentiellement utile pour les Canadiens et Canadiennes. Toutefois, rien n'oblige l'ONE à *nécessairement* continuer de jouer ce rôle, pas plus qu'il n'existe de raisons impérieuses d'amplifier le rôle de l'ONE à cet égard, surtout quand on tient compte des possibles conséquences négatives d'une telle décision, telles qu'elles sont décrites ci-dessous.

3.2. Risques liés aux pronostics

Il y a plusieurs décennies que l'ONE fournit aux Canadiens et Canadiennes des prévisions à long terme sur l'offre et la demande en énergie au Canada, y compris par province, dans les publications de l'Office de la série *Avenir énergétique du Canada*. Ces documents contribuent à mieux faire connaître l'industrie énergétique canadienne, mais il est néanmoins inhabituel qu'un organisme de réglementation de l'énergie produise des rapports de ce genre. Cette pratique soulève plusieurs questions, notamment celle-ci : **comment l'ONE peut-il rester neutre quand un promoteur prétend que sa proposition est « nécessaire » parce que fondée sur les prévisions mêmes de l'ONE?**

Même si l'ONE prend garde d'indiquer que ses prévisions ne doivent pas être confondues avec des prédictions,³ cette pratique rend l'Office plus susceptible d'être critiqué. L'ONE a-t-il systématiquement surestimé la demande future en combustibles fossiles? A-t-il minimisé le rôle des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique pour combler les besoins en énergie à venir, ce qui a eu pour résultat de faire payer aux Canadiens et Canadiennes plus que nécessaire pour leur énergie? Les énergies renouvelables pourraient-elles jouer un plus grand rôle pour assurer l'avenir énergétique du Canada que ce que prévoit actuellement ou a historiquement prévu l'ONE?

Le rôle de pronostication de l'ONE expose donc l'Office à d'éventuelles critiques, ce qui pourrait avoir pour effet de miner davantage sa crédibilité auprès des Canadiens et Canadiennes. **Pour éviter ce piège, le rôle de l'ONE en matière de collecte, d'analyse et de diffusion d'information sur l'énergie devrait être transféré à un organisme d'information sur l'énergie indépendant.**

3.3. Impartialité

Ce que l'ONE a dit au comité d'experts au sujet de la « neutralité » :

En grande partie aux termes de la partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie, mais aussi de la partie II, nous avons mis sur pied un solide programme d'information sur l'énergie. Sur cette question, la loi est plus générale, permettant la création d'un vaste programme exhaustif. Puisque la surveillance des marchés est pertinente à l'ensemble de notre mandat et non seulement dans le contexte de la partie VI de la loi, il pourrait être avisé de mettre davantage l'accent sur l'élargissement de ce mandat et sa souplesse ainsi que sur les pouvoirs prévus en la matière dans la partie II.

Notre programme d'information sur l'énergie peut jouer un rôle de taille à l'avenir afin de présenter sous un angle inédit l'interrelation qui existe entre les

³ Par exemple, Office national de l'énergie, novembre 2013, *Avenir énergétique du Canada en 2013 - Offre et demande énergétiques à l'horizon 2035*, p. 2.

*réseaux énergétiques, de prévoir les tendances émergentes, d'être sensibles à celles-ci et de fournir des renseignements, objectifs et neutres, aux décideurs.*⁴

Cette approche, et les suppositions sur lesquelles elle repose, comporte des risques. Les gens de l'ONE semblent présumer de leur « neutralité sur la base de leurs bonnes intentions », ce qui les dégagerait d'une obligation de « neutralité fondamentale ».

Tant que l'organisme de réglementation est libre ou semble libre de toute attache, on est tenté de croire que laisser l'ONE contrôler tant les intrants (c.à.d. l'information et l'analyse, y compris les évaluations économique et environnementale) que les extrants (c.à.d. les recommandations et les décisions) est une façon de faire exempte de risques. C'est néanmoins quand un organisme de réglementation est accusé de partialité que la notion de « neutralité fondamentale » devient essentielle. Pour ce faire, les décisions d'ordre réglementaire doivent être prises à la lumière de renseignements émanant de sources au-dessus de tout soupçon, en d'autres termes, des sources **indépendantes de l'organisme de réglementation**. C'est pourquoi les évaluations des incidences environnementales, des répercussions sociales et des retombées économiques devraient être réalisées par des entités qui n'ont aucun intérêt dans l'issue du processus.⁵

Dans le cadre actuel, l'ONE se retrouve dans la position inusitée de déterminer la portée de l'information requise, d'évaluer et d'analyser les conséquences environnementales, sociales et économiques et de se fonder sur cette information pour faire des recommandations et prendre des décisions. Si l'ONE devait de plus devenir l'organisme fédéral de coordination de l'information sur l'énergie, il serait également responsable de fournir une grande part de l'information économique, énergétique et environnementale qui alimenterait ses évaluations et analyses.

Parce qu'il est dans l'intérêt du gouvernement de favoriser l'impartialité du processus décisionnel de l'ONE tout comme de projeter une apparence d'impartialité, l'information sur l'énergie devrait être recueillie et tenue à jour par une entité indépendante de l'organisme de réglementation.

4. Établissement d'un organisme indépendant d'information sur l'énergie

Plusieurs ministères fédéraux assument actuellement certaines responsabilités en matière de collecte, d'analyse et de dissémination de l'information sur l'énergie.⁶ Certaines données portent

⁴ Office national de l'énergie, 29 novembre 2016, *Présentations et documentation de l'ONE pour le comité d'experts chargé de l'examen de la modernisation de l'Office – Observations préliminaires* (Peter Watson) [transcription], p. 19.

⁵ Bien que ce ne soit pas le sujet du présent mémoire, l'évaluation environnementale ne devrait pas être du ressort de l'ONE, car cela affecte son « impartialité fondamentale ». Les évaluations environnementales doivent être confiées à un autre organisme gouvernemental (p. ex., l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou ACEE) ou à un groupe distinct sollicité à cette fin, comme la Commission de protection de l'environnement du Manitoba.

⁶ Information présentée à l'annexe A.

sur les aspects économiques (p, ex., offre, demande, tarification, etc.), alors que d'autres servent à dresser un état des lieux de l'environnement et à cerner les incidences des projets et activités énergétiques (p. ex., biodiversité, qualité de l'air, polluants, etc.). La réalisation d'un examen exhaustif du rôle de ces organisations en matière de coordination de l'information sur l'énergie dépasse la portée du présent rapport. **Si le comité d'experts n'a pas déjà entrepris un tel examen dans le cadre de son mandat actuel, nous recommandons au Ministre de se pencher sur la distribution actuelle des responsabilités liées à l'information sur l'énergie au sein du gouvernement fédéral, et ce, dans l'optique d'une centralisation de ces responsabilités à l'intérieur d'une seule et même entité.**

La prochaine section porte sur l'information pertinente en termes d'énergie, qui est récoltée et tenue à jour par diverses entités fédérales, ainsi que les forces et les faiblesses de ces dernières en tant que structure d'accueil éventuelle d'un organisme indépendant d'information sur l'énergie.

4.1. Environnement Canada

L'information sur l'énergie conservée au niveau d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) porte principalement sur les effets qu'ont la production, le transport et la consommation d'énergie sur l'environnement. Cela comprend des données sur les émissions polluantes, les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, les oiseaux migrateurs, les espèces en péril et d'autres enjeux qui sont de compétence fédérale.

Même si le processus de collecte et d'analyse de l'information sur l'énergie est peut-être plus impartial du côté d'ECCC que de l'ONE, on n'y retrouve actuellement pas une expertise suffisante pour s'acquitter de cette responsabilité. Ce qu'il faut réellement se demander, c'est si l'une ou l'autre des responsabilités existantes d'ECCC, dont celle concernant la collecte de données sur les gaz à effet de serre, devrait être transférée à l'ONE ou à une quelconque entité de coordination de l'information sur l'énergie.

Dans le rapport sur les émissions de gaz à effet de serre qu'il a remis au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC),⁷ le gouvernement du Canada décrit les émissions nationales (exprimées en Mt par année) en les répartissant selon les secteurs suivants :

- **Énergie (594 Mt par année)**
- **Procédés industriels et utilisation des produits (51 Mt par année)**
- **Agriculture (59 Mt par année)**
- **Déchets (29 Mt par année)**

⁷ Environnement et Changement climatique Canada, 2016, *Rapport d'inventaire national 1990-2014 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, partie 3, p. 14.

- **Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (72 Mt par année)**

La majorité des émissions est donc attribuable au secteur de l'énergie, ce qui justifie au moins en partie d'envisager le transfert de la collecte des données sur les émissions de gaz à effet de serre à une entité d'information sur l'énergie. Toutefois, bon nombre des sources de GES n'ont rien à voir avec l'énergie. Comme les émissions du secteur de l'énergie devraient diminuer à un rythme plus rapide que celles des autres secteurs, cette proportion va diminuer au fil du temps.

En outre, ECCC recueille actuellement des données sur les émissions d'un certain nombre d'autres polluants atmosphériques provenant de sources d'énergie, dont le comité d'experts ne fait pas mention, bien que l'Office puisse exercer une influence indirecte sur ces émissions par le truchement de ses activités de réglementation, comme il le fait pour les émissions de GES.

Pour résumer, on ne peut pas dire qu'il existe des arguments incontestables en faveur de la collecte de données sur les émissions de gaz à effet de serre par une entité d'information sur l'énergie. **Peu importe que l'ONE devienne ou pas l'entité de coordination de l'information sur l'énergie, nous recommandons que la responsabilité de la collecte de données sur les émissions de GES continue d'incomber à ECCC.**

4.2. Statistique Canada

Statistique Canada (StatCan) produit des statistiques sur la population, les ressources, l'économie, la société et la culture du Canada. Outre son recensement quinquennal, Statistique Canada supervise en tout temps environ 350 enquêtes actives. En tant qu'organe central de la statistique au Canada, Statistique Canada est régi en vertu de la *Loi sur la statistique* pour fournir des données statistiques sur le Canada, ce qui comprend chaque province et territoire. Les fonctions de StatCan sont décrites comme suit dans la *Loi sur la statistique* :

- a) recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier des renseignements statistiques sur les activités commerciales, industrielles, financières, sociales, économiques et générales de la population et sur l'état de celle-ci;*
- b) collaborer avec les ministères à la collecte, à la compilation et à la publication de renseignements statistiques, y compris les statistiques qui découlent des activités de ces ministères;*
- c) recenser la population du Canada et faire le recensement agricole du Canada de la manière prévue à la présente loi;*
- d) veiller à prévenir le double emploi dans la collecte des renseignements par les ministères;*
- e) en général, favoriser et mettre au point des statistiques sociales et économiques intégrées concernant l'ensemble du Canada et chacune des provinces, et coordonner des projets pour l'intégration de telles statistiques.*

Parce que StatCan fournit des statistiques intégrées, collabore avec les autres ministères dans la collecte de données statistiques et s'efforce d'éviter le double emploi, on peut penser que

Statistique Canada constitue un candidat potentiel pour accueillir une entité unique de coordination de l'information sur l'énergie. La *Loi sur la statistique* contient également des dispositions selon lesquelles tous les employés sont assujettis à une obligation de non-divulgateion (art. 6) et le gouverneur en conseil et le Ministre ne peuvent établir de distinction entre des particuliers ou des entreprises (art. 9), qui portent aussi sur la communication de renseignements (art. 12), sur la confidentialité (art. 17), sur l'immunité (art. 18), sur les infractions et peines pour fausses déclarations (art. 30), sur les faux renseignements (art. 31) et sur la révélation de renseignements secrets (art. 34), entre autres mesures de protection visant à faciliter la collecte objective d'information dans l'intérêt public.

En ce qui concerne les questions énergétiques, StatCan recueille, analyse et publie des données, des statistiques et des rapports par l'intermédiaire de CANSIM, sa base de données socioéconomiques clé. Comme il est indiqué à l'annexe A, ces statistiques portent sur l'approvisionnement, le transport, la demande, les opérations et les recettes liées au transport des combustibles et de l'électricité au pays comme dans le monde. Après avoir examiné le tableau détaillé⁸ sur les renseignements liés à l'énergie, on comprend qu'une bonne part de ceux-ci sont pertinents sous l'angle du mandat de l'ONE, et qu'ils ont presque tous été obtenus au moyen d'enquêtes menées par StatCan. Les seules exceptions sont les renseignements obtenus d'autres sources publiques ou fournis à StatCan par RNCan.

La structure de StatCan, son autonomie face aux autres ministères et son impartialité dans la communication de l'information sont tous des facteurs qui positionnent bien l'organisation pour assumer le rôle supplémentaire d'organisme d'information sur l'énergie indépendant.

Il conviendrait donc d'envisager l'établissement d'un organisme d'information sur l'énergie à Statistique Canada, ou d'au moins tirer parti des dispositions législatives et des politiques qui assurent l'impartialité et la compétence technique de StatCan pour créer un tel organisme. Dans l'éventualité où un organisme d'information sur l'énergie indépendant voyait le jour ailleurs au sein du gouvernement fédéral, il pourrait être indiqué de transférer à cet organisme la responsabilité des enquêtes sur l'énergie actuellement menées par StatCan.

4.3. Ressources naturelles Canada

Ressources naturelles Canada (RNCan) a un vaste mandat à remplir relativement au développement, à la recherche, à la réglementation et à la gestion de l'énergie, des minéraux, des forêts et des autres ressources naturelles du Canada, et cela, aux termes de plusieurs lois. Dans le cadre du volet énergie de son mandat, le Ministère recueille, analyse et produit directement des rapports ainsi que par l'intermédiaire des nombreux organismes qu'il chapeaute, dont l'Office de

⁸ CANSIM – Répertoire des tableaux – Section (énergie)
<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a29;jsessionid=8FB0302CC7820F5935A4DE48B41012CC?p2=17&groupid=126&lang=fra&retrLang=fra>

l'efficacité énergétique, le *Bureau de recherche et de développement* énergétiques et CanmetÉNERGIE. Ce mandat est décrit dans la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles* :

6 i) recueille, dépouille, analyse, coordonne et diffuse l'information sur les activités, notamment scientifiques, techniques, économiques, industrielles, administratives et commerciales, et les progrès ou faits nouveaux relatifs aux ressources naturelles du Canada.

Compte tenu de ce mandat et de l'étendue du travail de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information sur l'énergie déjà effectué au Ministère, comme précisé à l'annexe A, RNCan est en bonne posture en termes d'expertise technique et de pertinence de son mandat pour appuyer un organisme de coordination de l'information sur l'énergie.

Si RNCan en venait à remplir ce mandat supplémentaire, il faudrait aussi songer à faire en sorte qu'il gagne la confiance des Canadiens et Canadiennes en tant qu'organisme compétent et impartial pour ce qui est de la collecte, de l'analyse et de la diffusion d'information sur l'énergie.

Comme le savent les membres du comité d'experts, le gouvernement du Canada a récemment publié sa Stratégie canadienne de développement à faible émission de gaz à effet de serre à long terme pour le milieu du siècle, qui prévoit des réductions des émissions de GES de l'ordre de 80 p. 100 pour le milieu du siècle.⁹ Alors qu'il n'y a aucune proposition claire quant aux moyens de réaliser ces réductions, elles découleront fort probablement d'une électrification accrue, d'un recours beaucoup plus grand aux énergies renouvelables (p. ex., biocarburants, gaz naturel renouvelable et hydrogène synthétisé à partir d'électricité renouvelable), des avancées technologiques, d'une diminution importante de la consommation globale d'énergie comme de la consommation de combustibles fossiles pour répondre aux besoins énergétiques du Canada. La figure suivante présente des trajectoires de décarbonisation profonde possibles au Canada.¹⁰

⁹ Gouvernement du Canada, 2016, *Stratégie canadienne de développement à faible émission de gaz à effet de serre à long terme pour le milieu du siècle*, p. 9.

¹⁰ SDSN et IDDRI, 2015, *trajectoires de décarbonisation profonde au Canada*, p. 18.

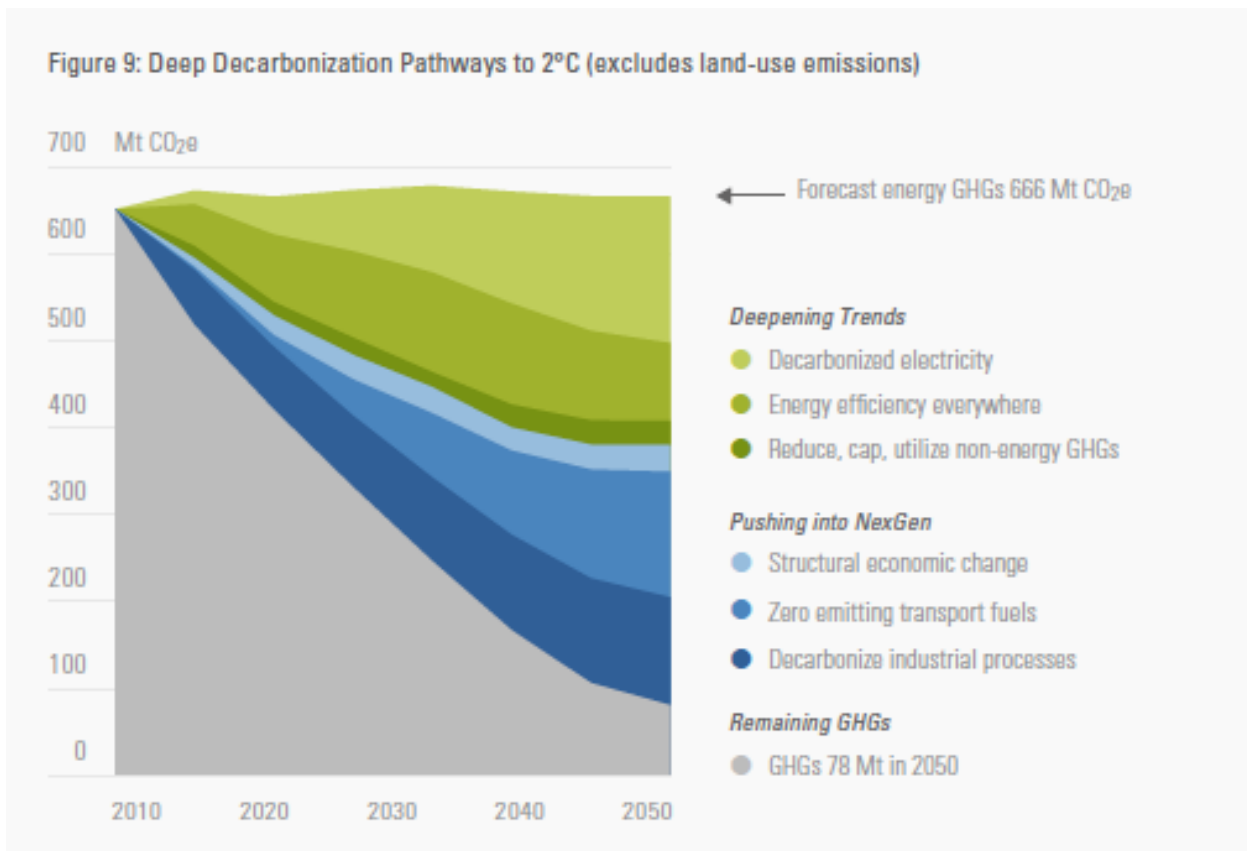


Figure 9 : Trajectoires de décarbonisation profonde à 2 °C (émissions liées à l'utilisation des terres exclues)

Un examen du site Web et des publications récentes du Ministère montre que RNCan garde résolument le cap sur les combustibles fossiles. Le portefeuille de ressources naturelles du gouvernement fédéral¹¹ comprend un certain nombre d'organismes engagés dans les secteurs des combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire, dont la Commission canadienne de sûreté nucléaire, l'ONE, Énergie Atomique du Canada Limitée, l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers, l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, l'Administration du pipeline du Nord et l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie.

La lettre de mandat du ministre des Ressources naturelles, qui met l'accent sur l'énergie et les technologies « propres », l'engagement du gouvernement fédéral de consacrer environ 50 p. 100 des sommes allouées à la recherche et développement des énergies renouvelables,¹² sans oublier son engagement de doubler les investissements en recherche et développement des énergies propres d'ici 2020 dans le cadre de Mission Innovation,¹³ dénotent une approche un peu plus conforme aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, le Ministère ne semble pas encore avoir pleinement compris que les énergies propres et renouvelables

¹¹ Ressources naturelles Canada, Le portefeuille de Ressources naturelles.

<https://www.rncan.gc.ca/portefeuille/10865>

¹² Ressources naturelles Canada, 2017, Cahier d'information 2016-2017, p. 16.

¹³ Mission Innovation, Member Participation – Canada, <http://mission-innovation.net/participating-countries/canada/> (en anglais seulement)

répondent actuellement à moins de 20 p. 100 des besoins énergétiques du Canada.¹⁴ Cette part devra plus que doubler et probablement tripler d'ici 2050 si le Canada veut espérer atteindre des réductions d'émissions de gaz à effet de serre conformes aux objectifs de l'Accord de Paris.

Les priorités du Ministère semblent également minimiser l'importance des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique. Par exemple, RNCan a récemment déterminé que l'efficacité énergétique avait permis des économies d'énergie de 1 600 pétajoules (PJ) de 1990 à 2013, en comparaison des 2 000 PJ obtenus de *toutes les autres sources d'énergie secondaires* combinées au cours des mêmes années, ce qui fait de l'efficacité énergétique la plus importante ressource énergétique de la période. Pourtant, le Ministère confine la plus grande part de l'efficacité énergétique à l'Office de l'efficacité énergétique plutôt que d'adopter une approche pangouvernementale en matière d'efficacité énergétique et d'économies d'énergie. Les Canadiens et Canadiennes continuent d'afficher un taux de consommation d'énergie par habitant parmi les plus élevés au monde et le taux le plus élevé des pays du G20.¹⁵

Bref, la nature et la portée de l'information dont ont besoin le Canada et les Canadiens et Canadiennes pour faire la transition vers un avenir énergétique durable déborderont largement des secteurs qui ont été et sont toujours au cœur des activités du Ministère. Il reste à voir si RNCan peut acquérir les aptitudes requises et jouer le rôle d'« intermédiaire honnête » qui doit être celui d'un organisme d'information sur l'énergie indépendant.

Dans l'éventualité où le comité d'experts recommandait que RNCan héberge un organisme d'information sur l'énergie indépendant, nous recommandons que cet organisme soit créé et que sa mission soit énoncée de façon à en assurer l'indépendance au sein de RNCan comme par rapport aux autres ministères.

5. Conclusion

Tout au long de la présente section, nous avons examiné plusieurs structures possibles pour un organisme canadien d'information sur l'énergie. Nous recommandons que ce rôle soit retiré à l'ONE, afin d'éviter les transactions d'initiés et l'apparence de partialité. Nous considérons par ailleurs qu'Environnement et Changement climatique Canada ne possède l'expertise requise pour jouer ce rôle.

Il reste trois solutions plausibles :

- **Confier à Statistique Canada le mandat en matière d'information sur l'énergie, ce qui est approprié compte tenu de l'indépendance de StatCan face aux autres ministères et de son obligation actuelle de présentation impartiale de l'information.**

¹⁴ Ressources naturelles Canada, 2017, Cahier d'information 2016-2017, Approvisionnement en énergie primaire totale, par source, 2014 (diagramme), p. 26. « Les sources d'énergie renouvelable représentaient 17,7 p. 100 de l'AEPT du Canada en 2014. »

¹⁵ Banque mondiale, 2014, Utilisation d'énergie (kg d'équivalent pétrole par habitant), http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.PCAP.KG.OE?year_high_desc=true

- **Créer un organisme d'information sur l'énergie indépendant au sein de Ressources naturelles Canada, mais seulement si le nouvel organisme jouit d'une indépendance réelle et suffisante, à l'instar de l'Energy Information Administration (EIA) au sein du département américain de l'Énergie (DOE).**
- **Créer un organisme d'information sur l'énergie indépendant autonome, qui devrait rendre des comptes à plusieurs ministres, comme le fait StatCan.**

Quelle que soit la solution adoptée, nous recommandons :

- **que le gouvernement procède à une vaste consultation auprès de l'Office, des ministères concernés, des autres gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones, des organismes de réglementation, des intervenants de l'industrie, des milieux universitaires, des organisations environnementales et du grand public pour créer tout nouvel organisme d'information sur l'énergie;**
- **et que les modèles d'organismes semblables au sein du gouvernement (p. ex., Statistique Canada), des gouvernements provinciaux, du gouvernement des États-Unis (en particulier l'Energy Information Administration) et d'autres gouvernements étrangers soient étudiés pour en recenser les pratiques exemplaires en vue de la création d'un organisme d'information sur l'énergie impartial, compétent et efficace pour le Canada.**

B. AUTRES DYSFONCTIONS RELEVÉES PAR LES MEMBRES DU FRONT COMMUN ET LEURS LIENS AVEC LA GOUVERNANCE OU LE MANDAT DE L'ONÉ

1. Énergie Est : l'affaire Charest et la trop grande proximité des membres de l'ONÉ avec le secteur industriel

Description du cas

Des membres de l'Office national de l'Énergie (ONÉ), responsables d'analyser le projet Oléoduc Énergie Est de la compagnie TransCanada ont eu une rencontre privée avec l'ancien premier ministre Jean Charest alors qu'il était consultant pour TransCanada.

Cette rencontre initiée par M. Jacques Gauthier alors commissaire chargé d'étudier le projet Énergie Est et qui a eu lieu le 15 janvier 2015 est dans un premier temps niée par l'ONÉ elle-même. Ce n'est que suite à la révélation de documents obtenus selon la loi d'accès à l'information par le National Observer que l'Office admettra ces rencontres.

Lors de cette rencontre étaient présents M. Jacques Gauthier (membre) et Mme Lyne Mercier (vice-présidente), tous deux chargés de l'étude d'Énergie Est ainsi que M. Peter Watson (président et premier dirigeant). La rencontre a eu lieu dans les bureaux de la firme d'avocats McCarthy Tétrault pour laquelle travaille M. Charest.

Dans le courriel adressé le 19 décembre 2014 par M. Gauthier, ce dernier évoque explicitement le projet de TransCanada comme sujet des futures discussions :

“Regarding the subject, I want to introduce the new chairman of the Board and speak about the major oil industry issues that will affect Quebec (Energy East, etc) Overall it will be quite a general meeting”

Or, les relations d'affaires de M. Charest avec TransCanada étaient connues publiquement dès octobre 2014.

La révélation de l'affaire « Charest » amène les trois commissaires à se récuser le 9 septembre 2016. De plus, le président de l'ONÉ, M. Watson, ainsi que la vice-présidente Mme Mercier se retirent de toutes les décisions administratives en lien avec Énergie Est.

Finalement, le 27 janvier 2017, l'Office annonce que l'audience relative au projet [Énergie Est devra reprendre depuis le début](#). Toutes les étapes et le calendrier de l'audience ne s'appliquent plus.

Éléments problématiques

- L'ONÉ, qui a les pouvoirs d'une cour fédérale, n'a pas le droit de discuter en privé à propos de dossiers qui sont en train d'être révisés. Cette pratique soulève de nombreux problèmes :
- Elle met en doute la partialité des commissaires impliqués dans la réunion.
- Elle met en doute la partialité de l'Office et de son président qui ont connu et couvert la pratique.
- Elle insulte les participants de bonne foi aux audiences et diminue la valeur de leur travail qui est exigeant, coûteux, essentiel et demandé par l'Office.
- Elle met à risque le Canada et ses institutions de ne pas être en mesure de respecter ses engagements internationaux.
- Elle affaiblit le travail de la commission qui travaille à la modernisation de l'Office dont le résultat, aussi positif qu'il puisse être, pourrait être annulé par ce genre de pratique impunie.
- L'ONÉ ayant tous les pouvoirs d'une cour fédérale, elle jette le discrédit sur le pouvoir judiciaire fédéral.
- Elle met à risque la parole politique du gouvernement et le processus démocratique qui sous-tend le pacte social, en alimentant objectivement le cynisme ambiant.

Questions que cela pose au niveau de la gouvernance de l'ONÉ

La gouvernance de l'Office montre par ce cas que :

- Elle permet et couvre une culture du secret, incompatible avec les institutions quasi-judiciaires d'une démocratie du 21e siècle ;
- Elle laisse impuni le dysfonctionnement, sans condamner ses auteurs ni son président qui l'a permis et couvert ;
- Seule une enquête publique sur ce grave dysfonctionnement pourrait laver l'Office de cette culture de non-respect des règles ;
- Une plus grande diversité de provenance des commissaires – trop souvent directement liés à l'industrie – réduirait les chances de voir se reproduire de telles pratiques.

Recommandations

- Effectuer une enquête publique sur le non-respect des règles d'indépendance et d'impartialité et sur la culture institutionnelle de l'Office.
- Diversifier la provenance des commissaires de l'Office et des membres de leur personnel : organismes sociaux et environnementaux, municipalités, etc.

Références

- *Dossier du National Observer sur l'affaire Charest*, <http://www.nationalobserver.com/tags/jean-charest>
- Jessica Nadeau, *Le projet Énergie Est rattrape Charest*, Le Devoir, 6 août 2016, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/477184/le-dossier-energie-est-rattrape-charest>

2. Saint-Antoine de Tilly-Milieux de vie : définition trop restreinte de la notion de «parties intéressées»

Description du cas

À titre de cas exemplaire de la définition trop restrictive de la notion de « parties intéressées » utilisée par l'Office national de l'énergie (ONÉ), nous présentons celui de citoyens de Saint-Antoine-de-Tilly, qui ont demandé le statut d'intervenants pour l'audience de l'Office national de l'énergie sur le Projet Énergie Est et la cession d'actifs, mais n'ont obtenu que le statut d'auteur de lettre de commentaires.

Dossier de l'ONÉ : OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02

Demande de participation n° A68116

Comme les citoyens le précisent dans leur demande de participation, tous les signataires de la demande sont des propriétaires qui ont en commun d'avoir choisi de s'établir à Saint-Antoine-de-Tilly ou juste à la limite de cette municipalité patrimoniale sise sur le Saint-Laurent, membre de l'Association des plus beaux villages du Québec. Leurs propriétés sont toutes riveraines ou voisines du Saint-Laurent, avec une vue directe sur ses eaux, et représentent une part importante de leurs actifs financiers respectifs.

Auparavant, les signataires résidaient respectivement à Gatineau, Montréal, Lévis, Québec et en Suisse. Vivre en contact étroit avec le fleuve a été un choix conscient et important pour chacun d'eux et fréquenter le fleuve est au cœur de leur quotidien. La plupart d'entre eux sont membres des Amis du marais de Saint-Antoine-de-Tilly, un organisme de protection du marais intertidal du Saint-Laurent. Leur mode de vie est construit autour de la conservation et de la mise en valeur de leur patrimoine paysager, culturel, naturel et agricole.

Selon le tracé proposé, l'oléoduc franchirait le Saint-Laurent et aboutirait sur la rive sud à Saint-Nicolas, à des distances d'environ 3 à 12 km de leurs propriétés. En raison des courants et des marées, tout déversement ou toute fuite du pipeline sur la rive nord, sous le Saint-Laurent ou à son arrivée sur la rive sud rejoindrait inmanquablement leurs berges. Le tracé nuirait donc directement à leurs terrains : qu'il s'agisse de dégradation du paysage, de souillure du fleuve et de ses rives, de dommages à l'écosystème, de privation de jouissance du fleuve ou de perte de réputation de leur village, une telle occurrence aurait un impact substantiel voire, potentiellement, catastrophique, sur la valeur de leurs propriétés. Cela entraînerait également une détresse psychologique importante chez chacun d'eux.

Les citoyens ont également souligné les effets cumulatifs liés au fait que les risques inhérents à ce projet s'ajouteraient aux risques de déversements liés au passage de pétroliers et superpétroliers au large de leurs rives.

Tous les membres du groupe ont une connaissance directe du dossier et des risques auxquels il expose leurs propriétés. Certains d'entre eux possèdent en outre des expertises particulières en agronomie, en environnement, en gestion des risques et en analyse économique.

Éléments problématiques

Dans sa lettre du 22 juin 2016 divulguant la liste de participants aux personnes ayant déposé une demande de participation, l'ONÉ explique que « *Certaines personnes qui avaient demandé le statut d'intervenant ont plutôt obtenu celui d'auteur d'une lettre de commentaires. L'Office a déterminé que ces personnes étaient directement touchées par le projet, ou qu'elles possédaient des renseignements pertinents ou une expertise appropriée, mais qu'une participation en qualité d'intervenant n'était pas requise ou justifiée.* »

Il précise plus loin que : « *Dans nombreuses demandes, la personne estimait être directement touchée par le projet parce qu'elle s'inquiétait du risque de déversement ou d'une rupture du pipeline qui entraînerait des effets sur l'environnement. L'Office est sensible à ces préoccupations et prend toutes les mesures à sa disposition pour protéger le public et l'environnement. Un accident ou une défaillance pourrait avoir des effets néfastes sur l'air, la terre et l'eau, ainsi que sur la capacité des personnes de jouir de la terre, de l'eau et de leur propriété. Certaines demandes de participation portaient principalement sur les conséquences d'un déversement sur la propriété même de la personne ou sur des terres publiques ou des plans d'eau utilisés à des fins récréatives ou pour d'autres activités, comme les sentiers de randonnée pédestre ou les territoires de chasse et de pêche. D'autres demandes de participation ont fait état de préoccupations concernant les répercussions possibles d'un déversement ou d'une rupture du pipeline sur des sources d'approvisionnement en eau.*

L'Office admet que de tels effets sont possibles si un déversement, un accident ou une défaillance survient, mais dans beaucoup de cas il a jugé qu'une lettre de commentaires constituait un moyen approprié pour ces participants de faire valoir leur point de vue. »

En refusant la participation du groupe de Saint-Antoine-de-Tilly à titre d'intervenant, l'ONÉ a fait vraiment peu de cas de questions fondamentales qui se posent, non seulement pour les signataires de la demande et leurs concitoyens, mais bien pour des milliers de Québécoises et Québécois qui vivent sur les rives de la rivière des Outaouais et du fleuve Saint-Laurent, en aval du tracé du pipeline, sans que leurs territoires soit directement traversé par le tracé. À quelques exceptions près, aucune étude n'a été faite sur la vulnérabilité de ces territoires en cas de déversement, qu'il s'agisse par exemple d'analyser la portée d'un déversement en tenant compte des courants et des marées, de simuler les conséquences d'un déversement sur les rives en période hivernale ou d'établir des pronostics sur les impacts psychologiques et sociaux d'une

telle occurrence. Le statut d'auteur de lettre de commentaires ne permet ni d'exposer verbalement ses points de vue, ni de contre-interroger le promoteur, ni d'obtenir du financement pour faire réaliser les études qui s'imposent et font cruellement défaut.

Questions que cela pose au niveau de la gouvernance de l'ONÉ

Dans sa lettre d'explication de la décision n° 14, l'ONÉ précisait que le statut d'intervenant avait été accordé aux personnes qui avaient « *convaincu l'Office qu'elles seraient directement touchées par les projets ou qu'elles possédaient des renseignements pertinents ou une expertise appropriée susceptibles de l'aider dans son examen* », reprenant ainsi la définition de « parties intéressées » contenue dans la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012. La demande des citoyens de Saint-Antoine-de-Tilly s'appuyait quant à elle sur l'article 34(4) de la [Loi sur l'Office national de l'énergie](#), qui reconnaît l'intérêt de « toute personne qui, sans être propriétaire de terrains visés au paragraphe (3), estime que le tracé peut nuire à ses terrains ».

La définition extrêmement étroite du concept de « parties intéressées » de l'ONÉ est *a priori* trop restrictive. Nous estimons que même en l'élargissant pour inclure « toute personne qui estime que le tracé peut nuire à ses terrains », elle resterait totalement insatisfaisante dans le cadre d'un projet comme Énergie Est, qui concerne l'ensemble de la population canadienne sur les plans du climat, de la sécurité publique (disponibilité d'eau potable) et de l'économie.

Nonobstant ces considérations, néanmoins, nous estimons que les faits présentés auraient amplement justifié d'accorder le statut d'intervenant au groupe de citoyens de Saint-Antoine-de-Tilly, sur la base de la définition existante de « parties intéressées ». La décision de l'ONÉ de leur refuser ce statut suggère que l'Office a choisi d'interpréter de la manière la plus étroite possible cette définition déjà extrêmement restrictive. Nous y voyons un autre exemple frappant d'une culture biaisée en faveur de l'industrie pétrolière. À l'instar de plusieurs autres organisations qui ont développé ce point beaucoup plus en profondeur, nous croyons que cette culture est indissociable d'une organisation captive de l'industrie qu'elle est censée réglementer et qu'il convient de lui retirer la responsabilité d'évaluer les grands projets énergétiques.

Recommandations

- **Que la définition de « parties intéressées » soit élargie pour inclure tous les citoyens et citoyennes touchés par le projet et par ses conséquences directes ou indirectes.**
- **Que l'évaluation des grands projets énergétiques soient retirés de l'ONÉ et confiés à un bureau indépendant composé de spécialistes des trois dimensions du développement durable : économie, environnement et société.**

Références

- En pièce jointe : la demande de participation n° A68116
- [Lettre de l'Office national de l'énergie du 22 juin 2016 aux personnes ayant déposé une demande de participation](#) – Décision no 14

3. La surveillance et la sécurité des pipelines

Description du cas

L'Office national de l'énergie supervise quelques 73 000 km de pipelines au Canada qui sont exploités par une centaine de compagnies. Ces infrastructures traversent cours d'eau, terres agricoles et passent proches de communautés habitées non sans poser de nombreuses questions en terme de surveillance et de sécurité. Ces dernières années, les statistiques de l'ONÉ montrent une nette augmentation des incidents rapportés et plusieurs cas de déversements majeurs ont fait la une des médias. Qu'est ce que cela révèle au niveau de la capacité de suivi, de surveillance et de respect de la sécurité des pipelines par l'Office ?

Éléments problématiques

Fin 2013, une enquête de CBC/Radio-Canada révélait que le nombre d'incidents survenus sur des pipelines avait plus que doublé entre 2000 et 2013. Plus exactement, les incidents de sécurité ont été multipliés par 2 dans cette décennie tandis que les fuites et déversements ont eux été multipliés par 3. Si une partie de l'explication provient de rapports plus assidus de la part de l'industrie, ce facteur n'explique pas à lui seul ce fait. Le vieillissement des infrastructures ainsi que l'augmentation de leur capacité de transport doivent également être pris en compte.

D'après les données de l'ONÉ, 750 incidents se sont déroulés le long des pipelines sous sa juridiction entre 2008 et 2016. Ces incidents se déclinent comme suit : 402 fuites de gaz et 52 de pétrole, 137 incendies, 129 cas liés à l'« exploitation au-delà des tolérances de fabrication ». L'ONÉ rapporte également 25 cas de blessures graves, 6 décès, 13 explosions et 7 cas d'effets environnementaux négatifs.

Rappelons que l'ONÉ a donné son aval à l'inversion et à l'augmentation de la capacité de transport de la ligne 9b d'Enbridge, un pipeline vieux de 40 ans et qui plus est non conçu pour transporter du pétrole issu des sables bitumineux (matière plus corrosive de fait). Ce, sans même exiger des tests hydrostatiques sur l'ensemble de l'infrastructure alors même que l'accès à l'eau potable de près de 3,2 millions d'habitants de la grande région de Montréal est à risque. Or, à peine un an après la mise en service de cette ligne, Enbridge a déjà dû intervenir et effectuer des travaux d'excavation le long de sa ligne 9b afin d'effectuer des réparations.

Le cas d'Enbridge est d'autant plus inquiétant lorsqu'on met en perspective le fait que l'acceptation de ce projet par l'ONÉ a été accordée sous certaines conditions alors même que la commissaire à l'environnement du Canada mettait en lumière dans son rapport de janvier 2016, les déficiences de l'ONÉ au niveau de sa capacité à effectuer les suivis nécessaires quant aux conditions qu'il impose au moment des approbations de projets.

«Le bureau de la commissaire à l'environnement a étudié 49 cas de conditions imposées à des oléoducs. Dans près de la moitié des cas, les suivis « manquaient d'exactitude ou n'étaient pas à jour ». Même si les conditions étaient parfois respectées, l'Office n'était pas toujours en mesure de le démontrer. »

Questions que cela posent au niveau de la gouvernance et du mandat de l'ONÉ

Plusieurs déversements majeurs qui ont eu lieu dans le courant de l'année 2016 et au début de 2017 confirment que le risque zéro n'existe pas en terme de transport d'hydrocarbures par pipelines. Le cas de déversement du pipeline de [Nexen](#) en Alberta en juillet 2015 ou ceux survenus en Saskatchewan en [juillet 2016](#) et [janvier 2017](#), prouvent que l'inquiétude des citoyens est légitime et requiert la plus haute attention de la part de l'Office nationale de l'énergie.

Le mandat de suivi des conditions imposées aux entreprises par l'ONÉ est défaillant. L'ONÉ semble aussi manquer de ressources quant à son mandat de surveillance des infrastructures existantes alors même que celles-ci vieillissent et présentent donc de plus en plus de risques pour les populations vivant à proximité.

L'augmentation du nombre d'incidents ces dernières années alors même que la volonté de l'industrie, soutenue par le gouvernement, semble être de continuer à multiplier le nombre de ces infrastructures remet en cause la capacité passée et future de l'Office à assurer la sécurité de la population canadienne en remplissant adéquatement son mandat de surveillance et d'encadrement de l'industrie.

Le mandat de l'ONÉ concernant le suivi et la surveillance des infrastructure de transport énergétique ne devrait-il pas être renforcé et par la même les ressources qui y sont allouées ? De plus, ce mandat ne devrait-il pas se refléter au niveau de la gouvernance de l'ONÉ ?

Recommandations

- Mandat de surveillance accru de l'Office national de l'énergie, notamment en y allouant les ressources humaines et budgétaires nécessaires.
- Augmenter le nombre d'inspections
- Resserrer les règles relatives à la sécurité pour les compagnies et mettre en place des sanctions plus fortes pour celles qui ne respectent pas les conditions imposées lors de l'approbation.
- Mettre en place des sanctions plus fortes envers les compagnies dont la fiche de sécurité est défaillante
- Développer des bureaux régionaux de surveillance décentralisés

Références

- <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/761680/oleoducs-surveillance-Office-national-energie-pipeline-commissaire-environnement>
- http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201601_02_f_41021.html
- <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/638780/pipelines-oleoducs-incidents-augmentation-donnees>
- <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/762446/pipelines-carte-incidents-canada-petrole-gaz>
- <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/730111/fuite-importante-pipeline-alberta-fort-mc-murray-nexen>
- <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012573/deversement-petrole-pipeline-tundra-energy-saskatchewan>
- <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/795606/fuite-petrole-saskatchewan-endroit-exact>

5. TransNord : permis renouvelé par l'ONÉ malgré des contraventions répétées aux conditions du permis depuis 2010

Description du cas

Le pipeline Trans-Nord continue à connaître des incidents de surpression qui augmentent les risques de rupture, même s'il est soumis depuis 2010 à un contrôle plus serré.

L'ONÉ a néanmoins renouvelé son permis d'exploitation en ordonnant de réduire la pression d'exploitation de la conduite. La décision a été publiée le 20 septembre dernier.

Le pipeline transporte des produits pétroliers, comme du kérosène, du diesel et du mazout, entre Montréal et le sud de l'Ontario.

Deux commissaires dissidents ont recommandé plutôt l'arrêt de son exploitation, estimant que

« les contrôles opérationnels actuels » de l'entreprise Pipeline Trans-Nord Inc. (PTNI) « ne respectent pas » la réglementation et les normes.

« PTNI a eu six ans pour se conformer à de nombreuses ordonnances de sécurité rendues par l'Office, mais elle a négligé de s'y conformer complètement, estiment les deux commissaires dissidents. Nous doutons qu'une autre ordonnance de sécurité semblable nous garantisse qu'à ce moment-ci les changements nécessaires pour rendre le pipeline aussi sécuritaire que possible seront apportés. »

Lors de l'assemblée du 7 novembre 2016, le Conseil municipal d'Oka a adopté par résolution une demande à l'Office national de l'énergie (ONÉ) d'assurer le respect des normes de sécurité du Pipeline Trans-Nord. Cet oléoduc traverse le lac des Deux-Montagnes, pénètre dans le territoire du parc national d'Oka à son extrême ouest et suit un tracé sur le territoire de la MRC de Deux-Montagnes. Extrait de la résolution : « Demande à l'Office national de l'énergie d'agir promptement pour assurer la santé et la sécurité des personnes et la qualité de l'environnement et de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'ensemble des conditions imposées dans les différentes ordonnances de sécurité soient mises en oeuvre.

Éléments problématiques

11 INCIDENTS DEPUIS 2010

L'ONE rapporte que PTNI a signalé 11 incidents de surpression depuis 2010. « La récurrence des incidents de surpression démontre que PTNI n'a pas réellement résolu le danger », affirme l'Office dans sa décision de renouveler le permis.

Des 15 conditions émises en 2010 à Trans-Nord dans le cadre d'une ordonnance de sécurité, 9 n'avaient pas été mises en place, selon le site de l'ONÉ (septembre 2016)

Le pipeline Trans-Nord traverse plusieurs plans d'eau, dont la rivière des Outaouais, ainsi que le parc d'Oka. Il existe depuis 1972. Il a été modernisé dans certaines sections et une section a été relocalisée en 2006 au sud du Parc national d'Oka malgré le fait que cet usage est incompatible avec la sauvegarde des milieux naturels et la mission d'un Parc national. L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) maintenant Nature Québec avait contesté cette décision mais malgré une première manche victorieuse n'avait pas eu les ressources pour continuer son combat juridique

L'été dernier, des citoyens avaient eu la surprise de découvrir une section de ce pipeline à l'air libre, non loin de Hudson, à l'ouest de Montréal.

Dans des documents de l'ONÉ obtenus en vertu de l'accès à l'information, le journal Métro a découvert qu'une pièce de caoutchouc datant de 1972 avait causé un déversement de 15000 L de diesel à Laval, en février 2010. Un autre déversement la même année, cette fois-ci à Montréal-Est, avait nécessité qu'on retire 202 millions de litres d'eau du site lors des opérations de nettoyage.

L'organisme Nature-Québec a demandé la fermeture du pipeline, devant les dangers qu'il fait peser sur les écosystèmes et les milieux urbains qu'il traverse. L'organisme a noté que la décision de l'ONE survient à un moment où sa crédibilité est affaiblie, au moment où les audiences sur le pipeline Énergie Est doivent reprendre et où une consultation a lieu sur la modernisation de ses pratiques.

Nature Québec a rappelé aussi que la commissaire à l'environnement et au développement durable, Julie Gelfand, a récemment critiqué sévèrement l'ONE. Dans son rapport publié en janvier 2016, Mme Gelfand a affirmé 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 ».

Lors de l'assemblée du 7 novembre 2016, le Conseil municipal d'Oka a adopté par résolution une demande à l'Office national de l'énergie (ONÉ) d'assurer le respect des normes de sécurité du Pipeline Trans-Nord. Cet oléoduc traverse le lac des Deux-Montagnes, pénètre dans le territoire du parc national d'Oka à son extrême ouest et suit un tracé sur le territoire de la MRC de Deux-Montagnes.

Extrait de la résolution : « Demande à l'Office national de l'énergie d'agir promptement pour assurer la santé et la sécurité des personnes et la qualité de l'environnement et de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'ensemble des conditions imposées dans les différentes ordonnances de sécurité soient mises en œuvre et respectées. »

Ni Nature Québec, ni la municipalité d'Oka (à notre connaissance) n'ont reçu de réponse ni n'ont eu le droit d'en appeler de la décision majoritaire de la Commission qui a pourtant fait l'objet d'un commentaire dissident provenant de deux membres du panel.

Questions que cela posent au niveau de la gouvernance de l'ONÉ

L'Office n'a pas le pouvoir de refuser le renouvellement d'un permis (voir rapport Hélios soumis en annexe). Elle ne peut que le renouveler sans conditions ou avec conditions. Il n'y a pas non plus de droit d'appel (rehearing) ou de reconsidération d'une décision de l'ONÉ même si elle peut paraître illégitime à sa façon même. Comme la loi donne une très large discrétion aux commissions de l'Office, la décision est très difficilement contestable en Cour fédérale. Ce qui contrevient aux droits élémentaires des justiciables.

Les nombreux cas soulevés par les citoyens et la mise à jour de fuites et de problèmes démontrent aussi la faiblesse ou carrément l'absence de suivi sur le terrain réalisé par le personnel de l'Office quant au respect des conditions d'opération. On semble laisser le soin aux citoyens de porter plainte et à l'entreprise de s'autodiscipliner.

Recommandations

- Qu'un droit d'appel des décisions de l'Office soit instauré comme il en existe dans de nombreux organismes de contrôle notamment aux Etats-Unis.
- Que le droit de refus d'un permis ou de son renouvellement et le pouvoir de fermer des installations qui ne conforment pas aux conditions d'exploitation soient reconnus explicitement.
- Que l'Office assure un suivi sur le terrain par des inspections régulières.

Références

- Décision de l'Office
<https://www.neb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/cmplnc/brdrdr/trnsnrthrn/2016/so-t217-006-ao-001-32-fra.html?=&wbdisable=true>
- Rafals P., Hendriks R., The NEB's Role in Electricity Regulation and Energy Information: A Critical Review, expert report, 2017.

CONCLUSION

Le comité d'expert sur la modernisation de l'ONÉ a pu relever, lors de sa tournée canadienne, l'extrême méfiance des Canadiens envers l'Office. Le principal défi qui les attend sera de mettre en place une institution, qu'il s'agisse d'un ONÉ réformé ou d'une autre, à la hauteur des défis que le Canada aura à relever afin de mener une politique énergétique résolument tournée vers la lutte aux changements climatiques et la transition énergétique.

Le Front commun pour la transition énergétique espère que les recommandations contenues dans ce rapport pourront y contribuer.

LISTE DE RECOMMANDATIONS

- Mettre en place une agence d'information canadienne en énergie et que le gouvernement procède à une vaste consultation auprès de l'Office, des ministères concernés, des autres gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones, des organismes de réglementation, des intervenants de l'industrie, des milieux universitaires, des organisations environnementales et du grand public pour créer tout nouvel organisme d'information sur l'énergie;
- Que les modèles d'organismes semblables au sein du gouvernement (p. ex., Statistique Canada), des gouvernements provinciaux, du gouvernement des États-Unis (en particulier l'Energy Information Administration) et d'autres gouvernements étrangers soient étudiés pour en recenser les pratiques exemplaires en vue de la création d'un organisme d'information sur l'énergie impartial, compétent et efficace pour le Canada.
- Effectuer une enquête publique sur le non-respect des règles d'indépendance et d'impartialité et sur la culture institutionnelle de l'Office.
- Diversifier la provenance des commissaires de l'Office et des membres de leur personnel : organismes sociaux et environnementaux, municipalités, etc.
- Inclure les Premières nations le plus tôt possible dans le processus d'étude des projets en respectant leur droit à un consentement libre et éclairé tel que le prévoit la déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones.
- Que le siège de l'Office soit à Ottawa
- Que la définition de « parties intéressées » soit élargie pour inclure tous les citoyens et citoyennes touchés par le projet et par ses conséquences directes ou indirectes.
- Que l'évaluation des grands projets énergétiques soient retirés de l'ONÉ et confiés à un bureau indépendant composé de spécialistes des trois dimensions du développement durable : économie, environnement et société.
- Mandat de surveillance accru de l'Office national de l'énergie, notamment en y allouant les ressources humaines et budgétaires nécessaires.
- Augmenter le nombre d'inspections et que l'Office assure un suivi sur le terrain par des inspections régulières.
- Resserrer les règles relatives à la sécurité pour les compagnies et mettre en place des sanctions plus fortes pour celles qui ne respectent pas les conditions imposées lors de l'approbation.
- Mettre en place des sanctions plus fortes envers les compagnies dont la fiche de sécurité est défectueuse.
- Développer des bureaux régionaux de surveillance décentralisés.

- **Qu'un droit d'appel des décisions de l'Office soit instauré comme il en existe dans de nombreux organismes de contrôle notamment aux États-Unis.**
- **Que le droit de refus d'un permis ou de son renouvellement et le pouvoir de fermer des installations qui ne se conforment pas aux conditions d'exploitation soient reconnus explicitement.**

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2017)

Ce rapport a été réalisé grâce au financement fourni par Ressources naturelles Canada. Les opinions et points de vue exprimés ne sont pas nécessairement ceux de Ressources naturelles Canada ou du gouvernement du Canada.