

**Consultation publique du Comité d'experts sur la modernisation
de l'Office national de l'énergie
Montréal (Québec) – Les 28 et 29 mars 2017**

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Montréal les 28 et 29 mars 2017 pour tenir des rencontres en personne comportant des présentations de membres du public et de peuples autochtones, une séance de dialogue avec le public et une séance de dialogue ouvert avec les Autochtones.

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

Il est organisé en fonction des thèmes de l'examen du Comité, et toutes les parties ont été invitées à donner leurs commentaires sur toute question pertinente à la modernisation de l'ONE. Voici ces thèmes :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles du processus décisionnel, y compris dans les grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Engagement auprès des peuples autochtones
6. Participation du public

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

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 28 mars 2017

Le Comité s'est laissé dire par de nombreux participants qu'une refonte majeure de la législation et de la structure régissant l'ONE était nécessaire, tandis que d'autres étaient d'avis que les règles et la structure existantes étaient adéquates et qu'il n'y avait rien d'autre à faire que de les appliquer plus efficacement et de manière plus uniforme.

Plusieurs participants ont pressé le Comité de recommander que l'examen du projet Énergie Est soit suspendu jusqu'à ce que les lois et les règlements régissant l'ONE aient été modifiés, conformément au présent processus de modernisation, afin que cet examen soit mené plus efficacement et de manière plus intègre.

Le Comité a appris que la crédibilité et l'impartialité perçues de l'ONE étaient des éléments clés pour gagner la confiance des citoyens. Il a aussi appris que le public voyait actuellement l'ONE comme un organisme de réglementation qui a été « pris en otage » et dont l'intégrité est compromise par sa proximité avec l'industrie. Pour appuyer cette affirmation, on a donné

en exemple des sondages d'opinion publique et des citations provenant du Québec et de l'extérieur de la province.

Le Comité s'est par ailleurs laissé dire que ce sont particulièrement les révélations entourant la rencontre privée entre l'ancien premier ministre du Québec, Jean Charest, et le président et des membres de l'ONE pour discuter du processus d'examen du projet Énergie Est qui ont émoussé la confiance publique, en partie parce qu'elles ont été mises au grand jour par des journalistes d'enquête plutôt que par des mécanismes officiels. M. Charest était prétendument sous contrat avec un promoteur d'Énergie Est, soit TransCanada. Bon nombre de participants sont d'avis que ce manquement à l'éthique justifie la tenue d'une enquête avant de procéder à la modernisation de l'ONE ou à la mise sur pied de son successeur.

Le Comité a aussi appris que le problème semblait résider dans la non-application des règles existantes en matière d'indépendance et d'impartialité. Il a été suggéré que des mécanismes soient mis en place pour s'assurer que l'ONE assume ses responsabilités d'une manière neutre, indépendante et transparente. Plus précisément, on a suggéré que le vérificateur général du Canada effectue des vérifications aléatoires à l'endroit de l'ONE afin de détecter et de corriger les manquements potentiels à l'éthique.

Composition du conseil et du comité de projets

Le Comité a été mis au fait des préoccupations entourant des nominations à l'ONE affiliées à l'industrie; on lui a par ailleurs demandé que les membres du conseil représentent un éventail plus large d'expériences, d'intérêts et de connaissances.

Les participants ont précisé qu'ils souhaitaient que la société civile (citoyens ordinaires), les Autochtones et les collectivités locales soient représentés.

Le Comité a appris que la Nation métisse voulait que les membres de l'Office comprennent leurs droits et leurs priorités. Il a aussi appris que les membres devaient comprendre comment les terres agricoles et les forêts étaient susceptibles d'être touchées par les projets, puisque la majorité des propriétaires fonciers étaient des producteurs agricoles et forestiers.

Étant donné la nature quasi judiciaire de l'ONE actuel, un participant a cherché à savoir s'il était pertinent que des gens qui n'avaient aucun antécédent en matière juridique rendent des décisions juridiquement contraignantes.

Les participants reconnaissent la nécessité de miser sur l'expertise de ceux qui ont une expérience de l'industrie, mais se demandaient comment on pouvait assurer l'indépendance de l'ONE à la lumière de ce fait. Un certain nombre de participants étaient d'avis qu'en situation de conflit, l'indépendance de l'ONE devrait être favorisée par rapport à l'acquisition de talents ayant des connaissances dans l'industrie des hydrocarbures.

Certains participants ont suggéré que les gens ayant une expertise relative à l'industrie et entretenant des liens avec celle-ci devraient servir uniquement à titre de conseillers et de

consultants techniques et non comme membres permanents ou temporaires. Un participant a suggéré d'établir une politique selon laquelle un nombre minimal d'années devaient s'écouler avant qu'un membre du conseil ou un employé de l'ONE puisse travailler pour l'industrie. Certains participants reconnaissaient que de telles limites devraient s'accompagner d'un niveau de sécurité d'emploi et de rémunération proportionnel au sacrifice qu'elles demandaient.

Un participant a souligné la nécessité de préciser ce qu'on entendait par « industrie », supposant que la majorité des gens faisaient référence à celle des hydrocarbures (pétrole et gaz). On a fait savoir qu'à l'avenir, le terme « industrie » devrait être compris comme faisant aussi référence aux sources d'énergie renouvelable.

Exigence en matière de bilinguisme

Le Comité s'est laissé dire que les membres du conseil et le personnel de l'ONE devaient démontrer un bilinguisme fonctionnel, conformément à la définition en vigueur à la Cour suprême du Canada, afin de pouvoir lire et comprendre les preuves déposées.

Les participants se sont dits convaincus que les promoteurs devraient être eux aussi soumis aux exigences en matière de bilinguisme, puisque toute la documentation est offerte en français et en anglais. Un participant a proposé que cette exigence s'applique chaque fois qu'un projet se déroule au Québec.

Emplacement du siège social de l'ONE

La majorité des participants étaient préoccupés de la proximité de l'ONE avec l'industrie et, par conséquent, préféraient qu'il déménage à Ottawa. En plus de diminuer le risque d'un parti pris de l'industrie, on croit qu'un déménagement à Ottawa faciliterait la collaboration entre les ministres, qui sera particulièrement importante pour la coordination d'un processus d'affranchissement des combustibles fossiles.

Certains participants ont émis une mise en garde selon laquelle un déménagement à Ottawa pouvait engendrer une influence politique excessive sur l'ONE, même s'ils étaient d'avis que cette démarche valait la peine d'être faite si elle faisait disparaître l'apparence d'un conflit d'intérêts.

Certains participants ne voyaient aucun problème à ce que le siège social de l'ONE demeure à Calgary, si les bureaux satellites décentralisés étaient maintenus en place. Ces derniers permettent de réduire l'apparence d'un parti pris et sont plus accessibles aux citoyens d'un bout à l'autre du pays. Un participant ayant une expertise en matière de sécurité publique était d'avis que la présence de bureaux régionaux était cruciale d'une perspective d'état de préparation aux urgences, puisqu'ils permettent de s'assurer que la culture et les procédures d'urgence locales sont intégrées dans toute intervention en cas d'incident.

Rôle de président et de premier dirigeant de l'ONE

Le Comité s'est laissé dire que les rôles de président et de premier dirigeant ne devraient pas être assumés par la même personne afin de mieux refléter leurs différentes orientations.

Orientation politique

Le Comité a appris que le processus réglementaire de l'ONE ne devait pas être considéré comme une solution de remplacement à la consultation sur les enjeux politiques. Les participants convenaient qu'il devrait incomber au gouvernement d'élaborer le cadre stratégique qui encadre les activités de l'ONE. Les participants ont souligné que l'élaboration d'une politique stratégique canadienne clairement communiquée fournirait un cadre au sein duquel l'ONE et les promoteurs pourraient travailler plus efficacement.

Le Comité s'est laissé dire qu'actuellement, bon nombre d'enjeux découlant du processus d'audience sont des enjeux stratégiques pour lesquels l'ONE n'a aucune qualité pour agir. Les participants appuyaient l'idée de créer un forum qui permettrait de discuter d'un tel cadre stratégique, en consultation avec les peuples autochtones et le public.

Un participant a suggéré qu'en déterminant la politique, les dirigeants politiques devraient réexaminer la durabilité de la production et des habitudes de consommation du Canada, considérant les avantages d'une économie plus circulaire.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Composition et expertise du conseil et du personnel de l'ONE

Le Comité a appris que, pour gagner la confiance des peuples autochtones, ces derniers devaient être mieux représentés au sein des membres du conseil et du personnel de l'ONE. Un participant a suggéré que les peuples autochtones représentent 50 % des membres permanents du conseil. Il a également été précisé que le conseil devrait avoir une représentation composée des peuples autochtones qui vivent sur les terres, pas seulement ceux qui vivent dans les centres urbains.

Le Comité s'est laissé dire que le processus de sélection et de nomination des membres de l'ONE devrait être transparent et favoriser la participation des peuples autochtones, en s'assurant que les femmes autochtones (représentées par des groupes de la société civile) puissent se prononcer. Il a également été mis au fait que les peuples autochtones devraient avoir un rôle égal pour ce qui est de la nomination des personnes au sein des commissions d'examen de projets.

On a également discuté du fait que l'ONE devrait représenter la diversité régionale du Canada et comprendre des membres ayant une expertise en développement communautaire, en sociologie, en connaissances traditionnelles, en énergie renouvelable, en efficacité énergétique, en pêches, en écologie terrestre et aquatique, en adaptation au changement climatique, en mesures d'atténuation et en archéologie.

On a mentionné que toutes les parties participant au processus décisionnel et aux activités de l'ONE devraient recevoir une formation complète sur l'histoire des peuples autochtones, les droits issus des traités, les problèmes auxquels se heurtent les femmes autochtones, la communication interculturelle, les droits de la personne et la lutte contre le racisme et la discrimination.

Le Comité a appris que les rôles de président et de premier dirigeant de l'ONE devraient être assumés par deux personnes différentes.

Emplacement de l'ONE et exigences en matière de résidence

Un participant a demandé que tous les obstacles à la participation des Autochtones à la gouvernance de l'ONE soient éliminés de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONE). Le Comité a appris que les exigences en matière de résidence à l'endroit des membres du conseil devraient être éliminées, et que l'emplacement ou le financement de l'ONE ne devrait pas entraîner de conclusions biaisées. Les participants lui ont également fait savoir que selon eux, l'ONE entretenait une proximité beaucoup trop grande avec l'industrie des hydrocarbures, remettant en question son impartialité. Certains participants souhaitaient qu'on déménage le siège social de l'ONE à Ottawa, bien qu'ils aient averti du risque que l'influence de l'industrie soit remplacée par une influence du monde politique.

Le Comité a appris de certains participants que l'emplacement actuel de l'ONE à Calgary était acceptable, pourvu que des changements soient apportés à son mandat et à la législation entourant sa gouvernance.

Politique et législation

Les participants ont fait savoir qu'ils souhaitaient voir s'effectuer une refonte majeure de la Loi sur l'ONE afin de concrétiser les engagements et les objectifs du gouvernement du Canada. Selon eux, la Loi sur l'ONE devrait inclure des exigences relativement à la considération éclairée des droits issus de traités et à l'application des connaissances autochtones.

Les participants étaient aussi d'avis que l'ONE devrait être chargé de mettre en œuvre un cadre national sur l'énergie, élaboré conjointement par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les Premières nations. Un tel cadre aurait pour but d'évaluer la disponibilité du potentiel des ressources énergétiques, la demande nationale d'énergie, les possibilités d'exportation, les cibles de diversification des sources d'énergie (y compris celles nécessaires pour pouvoir respecter les engagements internationaux en matière de climat et les attentes sociales) et les exigences nécessaires sur le plan de l'infrastructure pour pouvoir répondre aux besoins actuels et futurs.

Le Comité a également appris que, lors de l'établissement d'une politique énergétique, les représentants politiques devaient considérer l'inégalité croissante parmi les Canadiens et Canadiennes et le coût de l'énergie à assumer par l'utilisateur final.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 28 mars 2017

Portée du mandat

Certains participants ont proposé de diviser le rôle actuel de l'ONE entre différents organismes gouvernementaux. Un participant a précisé qu'on devrait diminuer l'importance du rôle de l'ONE, puisque la société semblait vouloir s'affranchir de l'énergie produite à partir des hydrocarbures pour se concentrer sur la désaffectation des pipelines.

Certains participants ont exprimé la volonté de garder l'ONE comme seul point de contact grâce auquel les promoteurs peuvent répondre à toutes les exigences réglementaires durant le cycle de vie du projet. Les participants étaient d'avis que le mandat de l'ONE était adéquat, et que le fait de répartir le processus d'examen entre l'ONE et un autre organisme le rendrait tout simplement plus lourd pour les promoteurs.

Le Comité s'est laissé dire que l'approche actuelle de l'ONE « un projet à la fois » (au cas par cas) devait être élargie pour considérer les répercussions cumulatives de diverses formes d'infrastructures et les stratégies nationales à long terme fondées sur les possibilités, les besoins et les risques prévus. De telles prévisions peuvent s'étendre sur plusieurs décennies,

puisque les ramifications des projets énergétiques et des changements climatiques ont une durée trop longue pour pouvoir être évaluées de manière crédible à court terme. Par conséquent, le mandat de l'ONE ne doit plus reposer sur l'hypothèse d'une demande de combustibles fossiles en constante croissance.

Le Comité a appris que le mandat de l'ONE devrait refléter le contexte des cibles d'émissions de gaz à effet de serre (GES) du Canada et des engagements mondiaux pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat. L'ONE devrait exercer ses attributions en comprenant que ces cibles ont été établies pour remédier à une situation urgente. On a donné au Comité l'exemple du Royaume-Uni et de son intégration du bilan du carbone dans la législation. Un participant a exprimé la volonté de voir le mandat de l'ONE inclure le processus d'affranchissement des combustibles fossiles.

Une participante a mentionné au Comité que son organisation ne voyait pas la nécessité d'élargir le mandat de l'ONE, mais qu'elle préférerait plutôt qu'on améliore sa capacité à s'acquitter plus efficacement de son mandat existant. Un autre participant souhaite voir la Loi sur l'ONE modifiée de manière à inclure une autorisation de décision et de surveillance relativement au transport de produits énergétiques par train, par camion ou par bateau, en plus des pipelines.

On a suggéré au Comité de retirer à l'ONE son mandat d'évaluation de projet pour le confier à une nouvelle entité nationale apparentée au *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE) du Québec. Ce nouveau bureau examinerait les projets et fournirait des recommandations au gouverneur en conseil (GC) en fonction de l'information recueillie et des consultations auprès du public, en mettant l'accent sur la transition vers des sources d'énergie plus écologiques.

D'autres participants ont mentionné au Comité que selon eux, il était nécessaire de diminuer la portée du mandat de l'ONE dans le but de partager plus de pouvoir avec les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements autochtones, et ce, dans l'esprit d'un fédéralisme coopératif.

Le Comité a aussi appris que l'ONE devait être capable d'accroître sa capacité organisationnelle de manière à ce qu'elle soit proportionnelle à tout mandat nouveau ou accru. Élargir le mandat général de l'ONE et accroître les activités de conformité et de surveillance forceront l'ONE à maintenir sa capacité organisationnelle proportionnée à ces attentes.

Institutions gouvernementales

Le Comité a appris de certains participants que le Canada devrait créer une institution nationale ayant le mandat de coordonner le processus d'affranchissement des combustibles fossiles. On a fait remarquer que la province de Québec était en voie de créer une telle institution et qu'il en existait déjà une en France. Certains participants ont mentionné que l'ONE ne semblait pas avoir la capacité d'exercer une telle fonction.

Un participant a proposé que le mandat de l'ONE soit partagé entre deux organisations distinctes : une qui étudie les projets axés sur les combustibles fossiles, et l'autre qui étudie les projets axés sur les énergies de remplacement. On a suggéré que cette façon de faire pourrait aider à réduire le cynisme du public.

Lignes de transport d'électricité

Le Comité a appris que les lignes électriques internationales étaient un volet crucial du réseau électrique canadien et nord-américain, compte tenu d'exportations nettes aux États-Unis excédant les 50 térawatts par année.

Au sujet de l'électricité, le Comité a été mis au fait d'une volonté d'avoir un processus plus efficient, plus rationalisé et plus prévisible pour réglementer les exportations d'électricité et les lignes électriques internationales. Il a été mentionné que les exigences réglementaires n'avaient pas changé depuis de nombreuses années malgré les changements survenus dans l'industrie de l'électricité. Plus particulièrement, il a été question du soutien de la modernisation et de la rationalisation du processus de délivrance de permis d'exportation.

Un participant a exprimé le soutien de son organisation envers les réformes procédurales visant à améliorer l'efficience de la demande pour des permis liés aux lignes électriques internationales. Les réformes procédurales et la gouvernance sont interdépendantes, étant donné le rôle quasi judiciaire de l'ONE.

Un participant a suggéré que l'ONE joue un rôle dans les négociations provinciales bilatérales relativement aux lignes de transport d'électricité. Une autre participante a exprimé son inquiétude quant au risque accru de corrosion causé par les lignes électriques qui traversent les pipelines, ajoutant qu'étant donné que les pipelines s'étendent sur un nombre de kilomètres beaucoup plus élevé que les lignes électriques, lorsque les deux se croisent, les règles régissant les pipelines devraient avoir la priorité. Il existe un risque de confusion dans de telles situations, et l'ONE devrait être chargé de fournir aux citoyens l'information appropriée quant au cadre réglementaire qui s'applique. Une participante a mentionné qu'elle avait eu à déboursier un certain montant pour trouver quelle norme s'appliquait à une zone située à proximité du point de croisement d'une ligne électrique et d'un pipeline; aussi a-t-elle demandé plus de transparence dans l'échange d'information avec le public.

Détermination de l'intérêt public

Les participants ont convenu que la détermination de l'intérêt public nécessitait la considération de divers recoupements complexes de facteurs sociaux, économiques et environnementaux, reconnaissant que ceux-ci avaient évolué depuis la création de l'ONE. Le Comité a appris que la définition d'intérêt public que doit appliquer l'ONE devrait être très explicite, et ce, afin de restreindre la latitude sur le plan de son interprétation et de son application.

Des préoccupations ont été exprimées par rapport à la perception selon laquelle, jusqu'ici,

les facteurs économiques l'ont emporté sur tous les autres dans les délibérations de l'ONE. Le Comité a appris qu'au moment de déterminer l'intérêt public, les décideurs devraient considérer le changement climatique et la protection des sources d'eau comme étant des priorités plus élevées que les facteurs économiques, puisque la vie dépend en soi d'un environnement sain. Il s'est laissé dire qu'au moment de considérer les enjeux socioéconomiques, le coût social des émissions de gaz à effet de serre (GES) produites par la combustion devrait être inclus dans l'analyse.

À la lumière de ce fait, certains participants ont fait savoir que selon eux, l'approbation de toute autre infrastructure de combustibles fossiles contrevenait à l'intérêt public des Canadiens et Canadiennes.

Le Comité a entendu parler d'un outil appelé « coût social du carbone », qui a été élaboré aux États-Unis et adopté par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC). Il permet d'estimer les dommages en fonction des émissions annuelles de tonnes de carbone.

Un participant cherchait à savoir s'il était sage, d'une perspective économique, d'investir un cinquième de l'économie du Canada dans l'industrie des combustibles fossiles, étant donné la volonté mondiale de s'en affranchir.

Un participant a fourni la liste suivante des critères minimaux devant être appliqués lors de la détermination de l'intérêt public :

- intégrité écologique;
- respect des droits ancestraux et acquis pour les terres et les ressources;
- respect des politiques environnementales et de santé publique existantes;
- pertinence par rapport au contexte social et au rendement relatif des investissements (comparer les coûts et les avantages avec ceux de projets de remplacement).

Le Comité a appris que de telles considérations reflétaient les engagements internationaux, les déclarations publiques et les orientations politiques du Canada.

Un participant s'est dit inquiet que le fait de tenir compte de ces considérations pouvait inverser le déséquilibre, en négligeant les importantes répercussions économiques. On a proposé d'éviter les déséquilibres en utilisant une optique de développement durable au moment de déterminer l'intérêt public. Cela signifie de considérer les diverses interdépendances des facteurs sociaux, économiques et environnementaux. Par exemple, bon nombre d'industries peuvent être directement ou indirectement touchées par l'infrastructure de pipelines ou ses effets en amont ou en aval – pêche, tourisme et construction, entre autres. Le Comité s'est laissé dire que la notion autochtone consistant à évaluer les répercussions d'une décision sur les sept générations à venir pourrait être une bonne ligne de conduite à adopter.

L'importance d'adopter une optique de développement durable a également été démontrée par les coûts pour la santé mentale et le mieux-être engendrés par les perturbations des

espaces de vie des gens, des terres agricoles et des emplois et des risques liés à l'eau et à la sécurité alimentaire.

Le Comité a appris qu'au moment de considérer les intérêts économiques, l'ONE devrait tenir compte des conséquences locales et régionales, pas seulement du PIB, qui peut cacher d'importantes pertes financières à l'échelle municipale. Les propriétaires et utilisateurs des pipelines bénéficient d'avantages fiscaux inégaux, les citoyens devant assumer les pertes sous forme d'utilisation diminuée des terres, de risques pour la sécurité, de mesures d'atténuation, de revenus fiscaux moindres et, dans certains cas, de cohésion sociale. Une municipalité dans laquelle 25 hectares sont occupés par des pipelines estime ses pertes de l'ordre de plusieurs millions de dollars.

En ce qui a trait à la considération de l'aspect social de l'intérêt public, un participant a donné l'exemple de la Norvège, qui a investi des redevances issues du développement énergétique dans des systèmes sociaux robustes qui peuvent désormais aider les familles ayant un revenu de travail provenant de l'industrie des hydrocarbures à faire la transition. En comparaison, les familles albertaines ayant un revenu de travail provenant de cette industrie se trouvent dans une position difficile.

Le Comité a appris que l'intérêt public devrait inclure la considération des lois provinciales, territoriales, municipales et autochtones, puisqu'actuellement, lorsqu'un projet traverse des limites interprovinciales ou des frontières internationales, les lois fédérales les éclipsent.

On a mentionné que le fait d'élargir et de préciser la définition de l'intérêt public dans la législation permettrait de consolider l'impartialité de l'ONE en donnant moins de marge de manœuvre aux membres du conseil de l'ONE entretenant des liens avec des intérêts particuliers.

Information sur l'énergie

Le Comité a appris que le mandat de l'ONE en matière d'information sur l'énergie devrait être séparé de son mandat réglementaire, comme c'est le cas aux États-Unis. Il a également appris que le fait que l'ONE soit chargé de prévoir les besoins énergétiques et d'informer le public sur les questions énergétiques et climatiques tout en agissant à titre d'organisme de réglementation constituait un conflit d'intérêts.

Il a, par ailleurs, été mis au fait que le rapport *Avenir énergétique du Canada* était utilisé non seulement par des décideurs stratégiques, mais aussi par la société civile et des chercheurs. Les participants ont mentionné que dans le plus récent rapport (2016), la demande publiée pour du pétrole et du gaz était incompatible avec les cibles d'émissions de GES du Canada et ses engagements en matière de changement climatique. Il a par ailleurs été mentionné que ce rapport semblait sous-estimer les percées importantes réalisées au chapitre des technologies d'énergie renouvelable.

Le Comité s'est laissé dire que le système canadien d'information sur l'énergie était

incomplet et incohérent et qu'il présentait d'importantes lacunes. De l'information sur l'énergie cohérente, complète et impartiale est un élément crucial d'un processus rigoureux d'élaboration des politiques; elle permet aussi au public de comprendre les interactions de l'énergie avec les facteurs économiques et environnementaux. Il faut également effectuer des évaluations plus vastes de la durabilité.

Le Comité a appris que chaque demande de projet produisait de grandes quantités de données, mais que puisque celles-ci étaient considérées comme étant des renseignements exclusifs, elles n'étaient pas à la disposition du public. Un participant a demandé que différents types de renseignements – par exemple des données provenant d'études de base et d'évaluations des répercussions – soient intégrés dans une base de données à laquelle les chercheurs pourraient avoir accès.

Un participant a fait savoir qu'il existait environ cinq modèles de systèmes énergétiques pour le Canada, mais que la plupart d'entre eux étaient, soit détenus par des institutions et inaccessibles au public, soit inintelligibles pour le citoyen moyen intéressé. Le modèle sur lequel l'ONE se base devrait être à la disposition du public et tenir compte d'un horizon plus lointain que celui de l'actuelle perspective de l'ONE, soit 2030. Les modèles ont été décrits comme étant importants, en ce sens qu'ils rassemblent des fragments de données afin de permettre aux humains de mieux percevoir et de mieux comprendre les conséquences systémiques d'un mode d'action proposé, permettant ainsi de prendre des décisions plus éclairées.

Le Comité a également appris que le fait que l'ONE soit chargé de prévoir les besoins énergétiques et d'informer le public sur les questions énergétiques et climatiques tout en agissant à titre d'organisme de réglementation constituait un conflit d'intérêts.

Évaluation environnementale

Bien qu'un participant ait exprimé la volonté de voir l'ONE continuer d'être responsable de l'activité d'évaluation environnementale (EE), la plupart des participants ont demandé à ce qu'elle soit confiée à un organisme gouvernemental séparé, par exemple l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), qui est plus inclusive et mieux équipée pour étudier la biodiversité, le changement climatique et les enjeux sociaux. Un participant a proposé que l'examen de projet dirigé par l'ONE ne soit effectué qu'une fois que l'ACEE a donné son approbation. Il a été mentionné que, contrairement à l'ONE, l'ACEE s'intéressait principalement aux répercussions communautaires. Le Comité a appris que peu importe qui procède à l'EE, celle-ci devrait comprendre une évaluation de la durabilité à long terme – qui intégrerait les effets en amont et en aval – ainsi que des principes de justice intergénérationnelle et environnementale.

Certains participants favorisaient un nouvel organisme, apparenté au BAPE du Québec, pour procéder aux EE de manière concertée et qui tienne compte des facteurs économiques et sociaux. Le Comité a appris que, même si l'EE est menée par un autre organisme, l'ONE devrait toujours avoir à tenir compte du changement climatique et d'autres enjeux

environnementaux dans ses décisions. Il s'est aussi laissé dire que l'ONE pourrait demeurer responsable de la délivrance des certificats d'utilité publique (CUP), tandis que le Cabinet détient le pouvoir de veto.

Certains participants ont parlé de transformer l'EE en une évaluation de la durabilité qui tiendrait compte des effets en aval et en amont, ainsi que des principes de justice intergénérationnelle et environnementale.

Une participante a exprimé la position de son organisation selon laquelle l'ONE devrait conserver le mandat de procéder aux EE; étant donné la nature quasi judiciaire de l'organisme, le rôle procédural et les fonctions juridictionnelles sont interreliés.

Effets cumulatifs

Le Comité a appris que l'ONE devrait évaluer les propositions de projets dans le contexte des effets cumulatifs de diverses formes d'infrastructure, plutôt que d'utiliser le processus actuel qui consiste à évaluer chaque projet individuellement. Les projets devraient être évalués selon la manière dont ils s'insèrent dans les stratégies nationales à long terme en fonction des possibilités, des besoins et des risques prévus; de telles prévisions peuvent s'étendre sur plusieurs décennies, puisque les ramifications des projets énergétiques et des changements climatiques ont une durée trop longue pour pouvoir être évaluées de manière crédible à court terme.

Certains participants étaient d'avis qu'on devrait intégrer des éléments déclencheurs dans la Loi sur l'ONE pour déterminer à quel moment une évaluation environnementale stratégique (EES) ou une évaluation par catégorie est nécessaire, puisqu'on devrait procéder à un nombre plus élevé de ces types d'évaluations. On a suggéré qu'un organisme autre que l'ONE devrait être chargé d'effectuer la planification à long terme, en ayant recours aux EES, aux évaluations régionales, aux séances d'engagement auprès des peuples autochtones et à la planification de l'utilisation des terres, entre autres.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Portée du mandat

Les participants ont partagé leurs différentes opinions sur la portée du mandat de l'ONE. Certains souhaitaient qu'on l'élargisse de sorte qu'il inclue un gros plan sur les sources d'énergie renouvelable et les technologies de stockage et de transport connexes, ou qu'on lui attribue le pouvoir de schématiser les futures tendances et scénarios énergétiques.

D'autres ont fait savoir qu'ils avaient perdu confiance en la capacité de l'ONE à mener des EE vastes et rigoureuses et que celles-ci devraient dorénavant être confiées à l'ACEE. On croit que cela permettrait de prendre en considération un portrait plus général, notamment les émissions de GES en amont et en aval. On a ajouté que les peuples autochtones devraient aider à définir les éléments étudiés dans les EE.

Une compréhension claire du rôle de chaque partie et un organisme centralisé responsable de toutes les EE permettraient à tous d'économiser temps et argent. De plus, les participants étaient d'avis que les EE devraient adopter une optique de développement durable, comprenant que les facteurs sociaux, culturels, économiques et environnementaux sont interdépendants.

Certains participants envisageaient un ONE modernisé agissant comme un centre d'excellence et d'expertise technique et contribuant à la mise en œuvre d'un cadre national sur l'énergie, plutôt que comme un organisme de réglementation. Étant donné son rôle limité relativement aux aspects techniques, il pourrait fournir des conseils d'expert à d'autres organismes gouvernementaux chargés d'effectuer les EE et le travail lié aux mesures de sécurité et à la préparation aux urgences.

Intérêt public

Le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait inclure une définition claire de l'intérêt public, élaborée conjointement avec les peuples autochtones. Cependant, on lui a aussi fait savoir que les intérêts, les droits et les titres des peuples autochtones protégés par la Constitution devraient être évalués en dehors de la portée d'une détermination de l'intérêt public et avoir préséance sur elle. Entre autres facteurs dont l'ONE doit tenir compte lors de l'évaluation des effets sur les peuples autochtones, un participant a énuméré les suivants :

- établir de manière crédible les répercussions sur les droits énoncés à l'article 35;
- considérer les répercussions des développements en amont;
- réglementer une portée élargie de projets : plus aucune division de projet entre diverses compétences;
- respecter l'honneur de la Couronne (qui a été maintenu);
- faire avancer la réconciliation dans toutes les décisions.

Le Comité a appris que si un cadre national sur l'énergie devait être élaboré, comme mentionné plus haut, l'ONE pourrait l'appliquer pour aider à déterminer si un projet est dans l'intérêt public ou non. En supposant que l'ACEE se voit confier la tâche de mener les EE, elle pourrait aider l'ONE à déterminer l'intérêt public.

Les participants ont mentionné au Comité que jusqu'ici, l'ONE avait mis trop l'accent sur les gains économiques à court terme. Ils ont souligné la nécessité de prioriser le changement climatique et la prospérité économique à long terme lors de la détermination de l'intérêt public. Ils ont cité les décisions de tribunaux et de gouvernements étrangers comme exemples d'harmonisation des décisions énergétiques et des considérations climatiques. Dans un de ces cas, un juge des Pays-Bas a statué que le gouvernement avait l'obligation légale d'agir dans l'intérêt fondamental des générations actuelles et futures en prônant la réduction des émissions de CO₂. Les participants appuyaient l'idée d'instituer une obligation de diligence qui forcerait le gouvernement à tenir compte des droits des générations futures au moment de déterminer si un projet est dans l'intérêt public. On a fait remarquer que cette

idée reflétait un principe autochtone de longue date, qui consiste à tenir compte des répercussions d'une action sur les sept prochaines générations.

Effets cumulatifs

Le Comité a appris que bien que les effets cumulatifs de divers projets d'infrastructure aient des conséquences directes sur la capacité des peuples autochtones à maintenir leurs pratiques et leurs modes de vie traditionnels, ces effets se situaient en dehors de la portée étroite du mandat actuel de l'ONE. On a fait remarquer que même si un autre organisme, par exemple l'ACEE, assumait la responsabilité des EE, des changements devront être apportés à la législation afin de s'assurer que les effets cumulatifs sont considérés et suivis en bonne et due forme. Bon nombre de participants ont soulevé cette préoccupation urgente qui a trait non seulement aux utilisations courantes des territoires autochtones, mais aussi aux plans d'utilisation des terres que les collectivités mettront en place.

THÈME : Rôles du processus décisionnel, y compris dans les grands projets

Séance publique – 28 mars 2017

Contexte décisionnel

Le Comité a appris qu'il était important que les éventuels promoteurs connaissent les critères décisionnels et le cadre stratégique dans lequel ils s'insèrent avant de lancer un projet.

On a mentionné que, puisque le Canada a signé l'Accord de Paris sur le climat et qu'il reconnaît les risques importants et les graves conséquences du changement climatique déjà perceptibles, l'ONE devait élaborer un nouveau cadre décisionnel selon lequel toutes les décisions seront examinées du point de vue d'une transition vers des sources d'énergie plus propres.

On a donné des exemples d'autres pays ayant pris des décisions fondées sur les conséquences du changement climatique. L'Autriche a annulé un projet de piste à un de ses aéroports, un tribunal sud-africain a annulé un projet de centrale au charbon, et des tribunaux américains ont statué que les coûts associés aux émissions de carbone devaient être pris en compte au même titre que les gains pouvant résulter des activités qui les ont générés.

Le Comité a entendu parler d'un outil appelé « coût social du carbone », qui a été élaboré aux États-Unis et adopté par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC). Il permet d'estimer les dommages en fonction des émissions annuelles de tonnes de carbone.

Critères décisionnels

Le Comité s'est laissé dire que les règles régissant le processus décisionnel de l'ONE devaient être clairement énoncées, puisque le principal obstacle de l'industrie est

l'incertitude réglementaire. Lorsque les gouvernements n'indiquent pas clairement leurs critères pour l'approbation de projets, les entreprises investissent des millions de dollars en coûts initiaux sans avoir la chance de prédire le résultat probable de leurs demandes.

On a demandé au Comité de rendre les normes décisionnelles accessibles gratuitement au public, et ce, dans les deux langues officielles.

On a fait remarquer que la détermination d'un permis social se situait actuellement en dehors de la portée de l'ONE. Un participant a mis l'accent sur la nécessité d'être prudent au moment de considérer une exigence d'acceptabilité sociale, car il s'agit d'un terme subjectif et mal défini. Les participants craignaient que la décision, prise par une collectivité, d'accorder ou de refuser un permis social entraîne plus de décisions imprévisibles, créant ainsi un climat d'affaires instable et peu attrayant. Comme l'a fait remarquer un participant, l'ONE devrait rendre ses décisions en fonction de la primauté du droit et non en fonction de celui qui parle le plus fort.

Les participants reconnaissaient la difficulté à laquelle était confronté l'ONE pour ce qui est de rassembler des visions du monde nombreuses et diversifiées avant d'en venir à une décision. Une suggestion a été donnée, soit celle d'exiger que les promoteurs expliquent leur compréhension de la vision du monde de chaque collectivité directement touchée par le projet dans la demande en soi. Cette façon de procéder pourrait aider à confirmer qu'une consultation adéquate a été menée.

De nombreux participants soutenaient l'inclusion d'un test climatique dans les critères décisionnels de l'ONE. La plupart d'entre eux étaient d'avis que les émissions de GES en amont et en aval devraient être évaluées dans le contexte des cibles de changement climatique du Canada. Un participant a expliqué qu'il trouvait injuste de tenir les promoteurs responsables de toutes les émissions générées en dehors de la portée de leurs activités de projet; l'exemple soulevé était celui d'une entreprise de construction qui construit une route et qui est tenue responsable de s'assurer que seuls les véhicules électriques pourront y circuler.

Les participants ont fait savoir au Comité que les critères décisionnels de l'ONE devraient comprendre l'obligation de tenir compte des développements en matière d'énergies de remplacement, en se fiant à des données impartiales fournies par des parties neutres. Le Comité a appris que, jusqu'ici, on accordait une confiance excessive aux données de l'industrie en justifiant la nécessité d'un projet, ou les possibilités qu'il présente.

Il a également appris que l'ONE devrait s'assurer que les promoteurs respectent les lois et les règlements provinciaux et territoriaux, outre leurs propres lois et règlements. Plus particulièrement, on a demandé à l'ONE de tenir compte des décisions de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).

Rôles décisionnels

Un participant a fait savoir au Comité que tous les grands projets devraient être soumis à l'approbation des gouvernements fédéral et provinciaux, comme déterminé par le vote libre et secret. Il a été dit clairement que l'élément de discrétion était important, puisque certains politiciens souhaiteront sûrement faire la transition au secteur privé après leur mandat et pourraient sinon ressentir la pression d'approuver un projet pour éviter de mettre en péril leurs perspectives d'emploi.

Un participant a suggéré que, pour aider à rétablir l'équilibre du pouvoir entre les promoteurs et les citoyens, le rôle décisionnel de l'ONE pourrait se présenter sous forme de commission d'enquête présidée par un enquêteur, comme c'est le cas dans la tradition du droit civil en France. Il a recommandé de passer d'un processus quasi judiciaire à un processus d'enquête.

Le Comité a appris que le Parlement canadien devrait rendre les décisions concernant les grands projets pour remplacer la formule du Cabinet qui rend les décisions à huis clos.

Un participant a suggéré que l'octroi d'une sanction par les gouvernements locaux soit un préalable à l'approbation d'un projet.

Tracés des pipelines

Le Comité a appris qu'il était nécessaire d'établir des protocoles pour régir et limiter les tracés des pipelines. Actuellement, le promoteur détermine un corridor préalablement à l'audience, mais il peut déterminer le tracé exact à l'issue de celle-ci, après qu'un certificat d'utilité publique (CUP) a été délivré.

Un participant a demandé que des « zones interdites » soient établies au moyen d'un protocole concerté entre les différents ordres de gouvernement. On a procédé ainsi en Australie et aux États-Unis afin de protéger certaines zones où les déversements pourraient avoir des conséquences particulièrement graves, par exemple les zones densément peuplées, les eaux navigables, les milieux sensibles et les sources d'eau potable. L'établissement de telles zones permettrait d'alimenter les programmes d'intégrité et de sécurité des pipelines tout au long du cycle de vie de l'infrastructure.

Les participants ont demandé qu'on établisse des tracés précis des pipelines et qu'on propose des mesures d'atténuation des risques avant la tenue du processus d'audience afin de pouvoir les examiner soigneusement et appliquer les principes de précaution à la prise de décision.

Accès à l'information

Le Comité s'est laissé dire que l'accès à l'information dans le cadre des projets proposés devrait être une priorité pour l'ONE. Son site Web devrait inclure tous les documents des promoteurs, en anglais et en français. En consultant les collectivités dès le début du processus, les promoteurs peuvent s'assurer qu'ils ont accès à l'information qui présente le plus d'intérêt pour eux.

Article 58 de la Loi sur l'ONE

Les participants ont mentionné que l'article 58 de la Loi sur l'ONE devrait être éliminé et que l'ONE devrait avoir compétence sur les pipelines transfrontaliers, sans égard à leur longueur. On croit que cette façon de faire pourrait aider à résoudre le problème des « chapelets de saucisses », selon lesquels une portion transfrontalière d'un pipeline plus long est présentée comme étant un petit projet en soi pour éviter de devoir passer par le processus d'examen de l'ONE requis pour les grands projets en vertu de l'article 52. Par conséquent, il ne devrait plus y avoir de différence entre les petits pipelines de moins de 40 km et les grands pipelines de 40 km et plus; les deux seraient assujettis au processus d'examen en vertu de l'article 52.

Processus décisionnel

Le Comité a appris que l'industrie tirerait profit de la prévisibilité en effectuant plus tôt dans le processus de demande la détermination des « zones autorisées/interdites » – elle-même effectuée en fonction de l'indication de l'intérêt public. Il s'est laissé dire que le climat d'investissement serait favorisé par un processus décisionnel plus transparent, plus inclusif et assorti d'un calendrier.

Certains participants ont fait comprendre au Comité que les audiences et les consultations publiques devaient être assorties d'un calendrier et avoir une portée restreinte, de peur que les promoteurs investissent de l'argent dans l'élaboration d'une demande de projet et soient laissés dans l'incertitude. D'autres participants se sont dits préoccupés du fait que de telles limites sont antidémocratiques.

On a fait remarquer au Comité que le processus décisionnel pourrait comporter deux étapes. La première consisterait dans la détermination de l'intérêt public par le gouvernement. Si la détermination était positive, le projet pourrait passer à une seconde étape, au cours de laquelle l'ONE en établirait les conditions. Certains participants appuyaient cette idée, tandis que d'autres contestaient ce genre de processus au motif que cela restreindrait les consultations auprès du public et des gouvernements locaux et autochtones au début du processus d'examen de la demande et que, comme présenté, il ne permettrait pas aux parties de changer d'idée si elles avaient accès à un complément d'information à la suite de l'indication de l'intérêt public à la première étape.

Un autre participant a ajouté qu'il devrait y avoir une troisième étape : des EES régionales et nationales qui permettraient de déterminer, au préalable, si des projets d'un certain genre ou censés être réalisés à un certain endroit sont souhaitables.

Un participant a mentionné que la notion d'intérêt public ne pouvait pas être retranchée de la tâche de l'ONE, qui consiste à établir les conditions du projet, et que, par conséquent, le processus décisionnel ne pourrait pas être séparé de cette manière. Pour illustrer ce fait, on a donné l'exemple d'une entreprise qui voulait revenir sur une déclaration qu'elle avait faite aux membres de la collectivité selon laquelle une certaine substance serait transportée par

un pipeline donné, et que les membres de cette collectivité auraient à lutter pour que l'ONE oblige l'entreprise à respecter ses déclarations initiales dans ses conditions de projet.

Un participant se demandait si l'infrastructure énergétique devrait appartenir à des intérêts privés, citant la responsabilité d'une entreprise privée dans la tragédie du lac Mégantic en 2013.

Un participant a suggéré qu'en attendant une orientation politique claire, les éventuels promoteurs pouvaient trouver une prévisibilité dans l'Accord de Paris sur le climat, qui indique qu'il est temps de passer à autre chose en délaissant les projets d'hydrocarbures. Le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait rendre ce fait explicite afin que les membres de l'industrie sachent qu'il est temps de s'adapter à une nouvelle réalité.

Audiences

Le Comité a appris que l'obligation de rendre des comptes au public était un volet clé du processus d'examen. Certains participants se sont dits inquiets du manque de possibilités de contre-interrogatoires oraux dans le processus d'examen de projet. Le Comité a appris que les réponses écrites des promoteurs manquaient souvent de détail et qu'elles ne répondaient pas à l'obligation de rendre compte.

Les participants ont exprimé la volonté de voir le processus d'audiences en personne devenir plus accueillant et plus inclusif, suggérant qu'on s'inspire de celui du BAPE, au Québec. Un participant a supposé que le fait que l'ONE ait approuvé presque tous les projets qu'on lui a présentés indiquait la nécessité d'intégrer au processus plus de débats.

Des participants ont mentionné au Comité qu'ils étaient favorables à un retour au processus d'examen conjoint d'avant 2012. Ils étaient aussi favorables à l'élargissement des règles permanentes, depuis l'acceptation de seulement « ceux qui sont directement touchés » jusqu'à l'acceptation de toutes les personnes intéressées, comme la norme d'avant 2012 le préconisait.

Un participant a, par ailleurs, suggéré au Comité de considérer des solutions de rechange au format intimidant d'audience quasi judiciaire, par exemple le World Café, la cartographie communautaire et les tables rondes. Le Comité a appris que les audiences devraient aussi permettre les présentations écrites, audio et vidéo, ce qui rendrait le processus encore plus inclusif pour les personnes ayant des difficultés d'écriture ou de lecture.

Un certain nombre de participants ont en outre demandé au Comité le droit d'obtenir un examen judiciaire des décisions de l'ONE sans que la partie demanderesse ait à payer des frais inutiles.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Rôles décisionnels

Le Comité a été témoin de la satisfaction de participants par rapport à l'idée que l'ONE fournisse des recommandations au gouvernement fédéral concernant les grands projets, au lieu de rendre les décisions lui-même. Certains participants ont demandé que le mandat décisionnel de l'ONE soit entièrement transféré à la Couronne, puisqu'ils avaient l'impression que l'ONE n'avait pas démontré suffisamment de respect à l'endroit des affirmations des peuples autochtones concernant les droits territoriaux et constitutionnels et les connaissances traditionnelles. Le Comité a appris que si l'ONE doit rendre la décision définitive, il devrait lui incomber d'évaluer toute répercussion sur les droits des peuples autochtones et la pertinence des consultations menées auprès d'eux. Si l'ONE recommande une décision, il doit être très clair quant aux évaluations qui ont été menées ou non pour en arriver à cette conclusion.

Le Comité s'est laissé dire que la Loi sur l'ONE devrait prescrire clairement la répartition du travail entre la Couronne et l'ONE en ce qui a trait au processus décisionnel. Il a également appris que le Canada devrait partager sa compétence en matière de processus décisionnel avec les collectivités autochtones, reflétant l'article 35 de la Constitution canadienne et le principe de « consentement préalable, libre et éclairé » (CPLE) décrit dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Les participants ont déclaré que le fait d'accorder aux peuples autochtones un rôle d'autorité plus actif en matière décisionnelle entraînerait des résultats plus sécuritaires et plus sains pour la population canadienne dans l'ensemble.

Le Comité a appris que l'ONE devrait continuer à être responsable de la surveillance des conditions décrites dans le cadre du processus d'examen de projet.

Critères décisionnels

Le Comité a appris que les décisions propres aux projets devraient être cohérentes avec les grandes politiques, lois et valeurs régionales et nationales, notamment le principe autochtone, qui consiste à assurer la durabilité des systèmes naturels pour les sept générations à venir. Il a aussi appris que les décisions devraient être rendues en s'attardant à l'éventail complet d'options stratégiques disponibles, plutôt que de chercher à approuver ou refuser le projet de manière isolée.

Un participant a fait comprendre au Comité l'importance de faciliter la participation des femmes autochtones aux processus décisionnels, ainsi que l'importance de soupeser les répercussions potentielles d'un projet sur elles. Le Comité a appris que le gouvernement du Canada et certaines provinces utilisaient actuellement un modèle d'analyse comparative entre les sexes pour étudier les répercussions de leurs projets et leurs politiques sur les hommes et les femmes, et que la Loi sur l'ONE devrait faire en sorte qu'une telle analyse devienne un aspect obligatoire du processus d'évaluation de projet.

Le Comité s'est laissé dire que l'ONE devrait exiger des promoteurs qu'ils fournissent de

l'information claire, complète et précise avant qu'un projet ne soit approuvé. Les participants ont affirmé que lorsque l'information demeurait floue ou imprécise, les décideurs étaient reconnus pour être favorables aux promoteurs, ou pour trop se fier à leurs propos. Le Comité a été témoin de plaintes au sujet de l'incapacité de l'ONE dans le passé de faire une vérification en bonne et due forme de l'information ou des allégations présentées par les promoteurs dans leurs demandes, laissant ce rôle et les coûts associés aux collectivités concernées.

Le Comité a appris que les EE devaient tenir compte des plans stratégiques, régionaux et de projet et être réalisées et examinées par différents ordres de gouvernement et des acteurs du secteur privé, selon le cas.

Un participant lui a également mentionné qu'une évaluation archéologique devrait faire partie de l'EE d'un projet. Le Comité s'est laissé dire que les répercussions d'un projet sur la sécurité alimentaire et les terres agricoles devraient aussi être prises en considération.

Processus décisionnel

Les participants ont discuté de la proposition faite par certains de diviser le processus décisionnel en deux étapes. En premier lieu, le gouvernement du Canada déterminerait si le projet est dans l'intérêt public et autoriserait la poursuite des activités. En second lieu, l'ONE établirait les exigences techniques propres au projet afin de pouvoir poursuivre le processus.

Certains participants étaient d'accord avec l'idée d'établir l'intérêt public d'abord, question de fournir aux promoteurs assez de prévisibilité pour justifier d'autres investissements. Un participant a précisé qu'au cours de la première étape, le gouvernement pourrait aussi déterminer si les peuples autochtones ont été adéquatement consultés.

Cependant, l'idée de fixer un délai par rapport au moment de considérer les intérêts du public et des Autochtones a été rejetée par les autres. Le Comité a par ailleurs appris que le calendrier de projet devrait être établi par les parties concernées dès le début du processus, plutôt que d'appliquer un délai universel. On a mentionné que les peuples autochtones exigeaient d'avoir suffisamment de temps pour réunir l'information, en discuter avec les membres de leurs communautés et adopter une position. Le Comité a appris que les propres processus de l'ONE devaient être plus sensibles et plus inclusifs vis-à-vis de la culture autochtone. Plus particulièrement, il a appris que l'actuelle norme de 30 jours était largement insuffisante, étant donné la complexité de la documentation de projet et les ressources à la disposition des collectivités autochtones.

Conformément à la DNUDPA et au principe de consentement préalable, libre et éclairé, certains participants ont fait savoir que toute collectivité possédant un territoire où est exécuté un projet devrait conserver le pouvoir de veto et le droit de faire la lumière sur les préoccupations plus poussées à n'importe quelle étape du processus de demande. On croit qu'agir de la sorte permettrait de concrétiser la relation de nation à nation à laquelle le gouvernement fédéral souhaite donner suite.

Le Comité a appris que conformément à la volonté d'installer une relation de nation à nation avec les peuples autochtones, les autorités décisionnelles devraient valoriser et respecter les décisions et les résultats des organismes de gouvernance et des processus d'évaluation de projet qui leur sont propres. Certains participants ont demandé qu'une EE parallèle soit menée par les peuples autochtones afin de s'assurer que leurs points de vue, leurs préoccupations et leurs connaissances soient pris en compte de manière appropriée. Certains participants ont par ailleurs affirmé qu'ils appuyaient le recours à un processus décisionnel conjoint entre le gouvernement du Canada et les gouvernements autochtones par rapport aux projets proposés.

Les participants ont mentionné que si les peuples autochtones étaient exclus du processus décisionnel de l'ONE, il continuera d'y avoir des conflits, entraînant des délais et des dépenses inutiles liées aux ressources pour toutes les parties.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – 28 mars 2017

Collaboration avec les municipalités

Après avoir appris que les municipalités étaient chargées de répondre à une urgence ou à un déversement dans les six premières heures d'un incident, le Comité est d'avis que les entreprises devraient travailler avec elles à préparer en premier lieu les plans d'urgence. Les autorités locales en matière d'urgence concernées devraient être capables d'évaluer les risques pour leur environnement local et les ajouter aux critères d'intervention d'urgence d'un projet avant qu'un projet ne reçoive le feu vert. Actuellement, l'ONE examine et approuve le plan d'urgence de l'entreprise seulement une fois que le projet a été approuvé et que les travaux de construction ont été réalisés, et la municipalité est presque laissée à elle-même en ce qui a trait à la mise en œuvre.

Le Comité a appris que les promoteurs devraient avoir l'obligation de fournir aux municipalités des plans d'intervention et d'atténuation. Il s'est laissé dire que des règlements existaient à cet effet, mais que l'ONE ne veillait pas à leur exécution. Un participant a affirmé qu'en tant qu'organisme de réglementation, il incombait à l'ONE de s'assurer que les municipalités disposent de plans de préparation aux urgences corrects et à jour pour l'infrastructure se trouvant sur leur territoire. On a donné en exemple une municipalité qui avait été obligée de présenter une demande d'accès à l'information officielle pour obtenir de l'ONE le plan d'intervention d'urgence concernant un projet mené dans sa propre collectivité.

Le Comité a appris que les entreprises de pipelines devraient être tenues de donner aux autorités provinciales et locales de l'information sur la composition et le volume du produit transporté par un pipeline traversant leur territoire. Les rôles et les responsabilités devraient être plus clairement définis, et toutes les parties devraient être mises au courant du temps qu'il faudrait à une municipalité pour intervenir, des sources d'eau potable de remplacement qui sont disponibles, des mesures qui devraient être prises concernant le pétrole submergé et de la manière dont les variations non détectées du flux seront gérées.

On a fait remarquer que les règlements actuels de l'ONE stipulent que les entreprises doivent assurer la formation continue des pompiers, des policiers et des intervenants d'autres organismes. Cependant, selon un exemple donné par une municipalité, le promoteur n'avait pas effectué d'exercice de préparation aux urgences depuis dix ans.

De même, il est important que les entreprises disposent d'information sur les ressources municipales. On a donné l'exemple du siège social d'une entreprise albertaine qui avait été alerté d'un déversement au Québec. Plutôt que d'appeler le 911, cette entreprise devrait être immédiatement capable de récupérer le numéro de téléphone de dix chiffres des services d'urgence locaux au Québec.

On a suggéré une amélioration selon laquelle l'ONE mettrait sur pied des comités locaux de

gestion des risques, qui comprendraient des représentants de l'industrie et du gouvernement ainsi que des experts en sécurité. De tels comités se spécialiseraient en déversements d'hydrocarbures et seraient financés par les promoteurs, mais supervisés par le gouvernement. Le Comité a appris qu'une entreprise avait commencé à travailler plus étroitement avec le ministère de la Sécurité publique du Québec et avec les autorités municipales, ce qui constitue une bonne pratique qui a permis d'améliorer les communications entre eux et avec les citoyens.

Préoccupations particulières en matière de sécurité

Les participants ont été nombreux à mettre le Comité au fait de leurs préoccupations entourant la contamination de l'eau potable par les projets réglementés par l'ONE. Ils ont exprimé une grande volonté que des règlements plus rigoureux soient mis en place pour protéger les sources d'eau. Ces règlements s'étendraient aux plans de préparation aux urgences et permettraient de s'assurer que les collectivités locales disposent des connaissances et des équipements nécessaires pour prévenir la perte d'eau potable aussi rapidement que possible. Un promoteur possédant l'équipement n'est pas une mesure suffisante si ce dernier se trouve à l'autre bout du pays. Dans les cas où la traversée de sources d'eau ne peut pas être évitée, un participant a suggéré que les pipelines soient encastrés dans un tunnel protecteur.

On a donné l'exemple d'Énergie Est, au sujet duquel les citoyens se demandaient pourquoi le pipeline passerait aussi proche de la source d'eau potable dans une ville de trois millions d'habitants comme Montréal. L'entreprise leur a répondu que c'était parce que ce n'était pas un critère de l'ONE.

Les participants ont demandé qu'on établisse des tracés précis des pipelines et qu'on propose des mesures d'atténuation des risques avant la tenue du processus d'audience afin de pouvoir les examiner soigneusement et appliquer les principes de précaution à la prise de décision. Le Comité a appris que les participants se demandaient comment l'ONE pourrait avoir évalué le niveau de risque que posait une demande et jugé la documentation complète, alors qu'aucune modélisation n'avait été effectuée pour obtenir les résultats d'un déversement potentiel touchant 25 des principales rivières traversées par un pipeline proposé.

Surveillance, signalement d'incident et responsabilité

Un participant s'est dit inquiet du fait que, selon sa compréhension des faits, les entreprises n'étaient pas tenues de signaler les fuites de moins de 1 500 litres à l'ONE. Selon lui, toutes les fuites devaient être signalées. En ce qui a trait au rétablissement de la confiance publique dans l'application des conditions de projet par l'ONE, il a été suggéré que les fuites signalées et un compte rendu de l'intervention soient publiés par un autre organisme, au même titre que les rapports produits par l'ONE sur le degré de conformité des entreprises aux conditions du projet.

Le Comité a appris que, dans le passé, lorsque des employés de l'industrie des hydrocarbures

avaient mis leurs emplois en jeu en avisant l'ONE de déversements, l'organisme de réglementation n'avait pas répondu, attendant que l'incident soit révélé dans les médias, l'obligeant à agir. Il a aussi été mis au fait de la nécessité d'écouter les citoyens ordinaires, reconnus pour signaler les problèmes techniques, et de la nécessité d'avoir un mécanisme de rapport efficace et opportun.

D'autres suggestions pour améliorer la surveillance ont été données, notamment de faire collaborer les peuples autochtones à la surveillance et de créer des comités de surveillance locaux qui seraient chargés d'assurer un lien avec les conditions et intérêts sur le terrain.

Le Comité a appris que ses recommandations devraient tenir compte du traficage des pipelines, dont le nombre de cas a augmenté au fil des décennies. Cette situation pose des risques importants aux auteurs de ces manipulations, aux populations locales et à l'environnement.

Exécution

Bien que le Comité ait appris de certains participants que les règles et les outils de l'ONE pour assurer la conformité, la sécurité et la protection de l'environnement sont insuffisants, il a aussi appris d'un grand nombre de participants que l'ONE ne veillait pas rigoureusement au respect des conditions économiques, sociales, environnementales et en matière de sécurité qui sont mises en place pour les projets, déployant peu de ressources pour effectuer leur suivi et leur surveillance.

Le Comité s'est laissé dire que l'ONE devrait disposer d'une variété d'outils, à la fois de nature corrective et punitive, et y avoir recours pour établir la conformité et prévenir les futures lacunes, sans exclure les sanctions juridiques. Certains participants ont suggéré qu'une enquête soit lancée au sujet des transgressions des promoteurs et de la culture générale de non-conformité. Certains participants étaient par ailleurs d'avis que les responsabilités en matière de surveillance et de sécurité ne devraient pas être confiées à un organisme ayant un mandat économique, tel que l'ONE. On a suggéré que le vérificateur général surveille la conformité de beaucoup plus près qu'il ne le fait actuellement. Les participants ont souligné que l'ONE devait arrêter de se fier à l'autosurveillance des promoteurs.

Critères de rendement pour la préparation et l'intervention aux urgences

Le Comité a appris qu'il était nécessaire d'établir et de mettre à exécution des critères de rendement pour la préparation et l'intervention en cas d'urgence. De tels critères doivent tenir compte du fait que de nombreux types de substances différentes s'écoulent dans les pipelines et que, par conséquent, les besoins en ressources humaines et autres en cas d'incident diffèrent et que ces ressources doivent être en alerte pour intervenir rapidement au moment voulu. Un représentant municipal a cité un expert, affirmant que sa municipalité n'avait pas l'équipement nécessaire pour intervenir rapidement en cas d'urgence.

Le Comité a appris qu'entre autres critères de rendement à établir, les promoteurs devraient être tenus d'intégrer leurs plans d'intervention dans les procédures provinciales et locales et non le contraire.

Participation du public à l'évaluation et à l'atténuation des risques

Le Comité a appris que les citoyens devaient être mis au courant de l'infrastructure énergétique qui se trouvait à proximité de l'endroit où ils vivent. On a donné l'exemple des résidents de Terrebonne, qui croyaient avoir une canalisation principale d'eau dans leur arrière-cour, alors qu'il s'agissait d'un pipeline. C'est seulement lorsque le public est pleinement conscient des risques inhérents et des stratégies d'atténuation proposées qu'on peut s'attendre à ce qu'il se prononce sur un projet.

Acquisition de terrains

Le Comité a appris l'existence de préoccupations entourant les relations entre entreprises et propriétaires fonciers. Comme l'a illustré un participant en parlant des ententes malhonnêtes, « C'est un peu comme la Conquête de l'Ouest ». On a mentionné que l'ONE devrait arrêter de prendre les promoteurs au mot lorsqu'ils disent avoir obtenu la permission de la part des propriétaires fonciers. On a proposé que l'ONE informe les propriétaires fonciers de leurs droits avant que les promoteurs ne leur parlent pour la première fois ou ne présentent une demande. De plus, afin de compenser le déséquilibre de pouvoirs et de ressources entre les parties, on a suggéré que les propriétaires fonciers établissent des conventions collectives avec les promoteurs par rapport à un projet donné.

Les participants ont exprimé leur volonté de voir s'améliorer les normes relatives au code de conduite des entreprises. Le Comité a appris que lorsque les propriétaires fonciers se sont plaints du harcèlement à l'aide du formulaire de plainte en ligne mis à leur disposition par l'ONE, ils n'avaient obtenu aucune réponse. Les participants étaient d'avis que l'ONE devrait avoir le pouvoir d'imposer des mesures correctives et punitives en cas de mauvaise conduite des entreprises envers les propriétaires fonciers, car une telle inconduite peut avoir des conséquences directes sur les personnes et leurs collectivités.

Le Comité a appris que l'ONE ne devrait pas délivrer de permis d'accès temporaire permettant aux promoteurs de commencer les travaux avant l'approbation du projet; on lui a aussi fait comprendre que du fait que l'article 104.1 de la Loi sur l'ONE s'apparentait avec l'expropriation, les entreprises disposaient d'assises beaucoup plus solides que les propriétaires fonciers.

Le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait exiger explicitement des entreprises qu'elles enlèvent les pipelines désaffectés des terrains privés. De plus, il a appris que les propriétaires fonciers devraient toucher une rente annuelle aussi longtemps qu'un pipeline se trouve sur leurs terrains.

Arbitrage des conflits en matière de terrains

Le Comité a appris que Ressources naturelles Canada (RNCan), qui est actuellement

responsable de l'arbitrage des conflits en matière de terrains entre les propriétaires fonciers et les promoteurs, ne partageait pas assez d'information sur les décisions passées avec le public. Aussi, ces décisions ne peuvent-elles pas être citées en tant que preuve de précédent.

Le Comité s'est laissé dire qu'étant donné la difficulté d'accès à l'information susmentionnée, un tribunal d'appels indépendant pourrait être mis sur pied. L'ONE ne serait pas un arbitre adéquat, car il n'est pas impartial, vu son rôle d'organisme de réglementation.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Préparation aux urgences et atténuation des risques

Le Comité a appris que les fuites et les déversements de pipelines avaient des effets dévastateurs sur les générations actuelles et futures des peuples autochtones. Les menaces et les conséquences actuelles comprennent la baisse des niveaux d'eau, les pertes d'espèces sauvages et la contamination des sources d'aliments traditionnels.

Le Comité a appris que l'ONE devrait adopter un principe de précaution au moment d'évaluer les projets, reposant sur les connaissances traditionnelles autochtones (CTA). Les participants étaient surtout inquiets de la protection des cours d'eau. On a suggéré que les efforts de protection des cours d'eau pourraient s'inspirer des mesures de protection des bassins et d'intendance environnementale déjà mises en place par les peuples autochtones dans les régions touchées.

On a mentionné que les collectivités devaient se préparer à intervenir en cas de déversements. Le Comité a appris qu'elles devraient être mises au courant de la composition des substances transportées par le pipeline se trouvant sur leur territoire, d'une part, et des mesures de sécurité et d'intervention d'urgence requises pour atténuer les dommages, d'autre part.

On a demandé au Comité de réformer la Loi sur l'ONE, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et la *Loi sur la sûreté des pipelines* afin de mieux refléter les besoins et les priorités des peuples autochtones. On était d'avis que les collectivités autochtones seraient mieux informées si le gouvernement du Canada en soi avait un rôle officiel à jouer en matière de surveillance et de sécurité des pipelines, car cela déclencherait l'obligation de la Couronne de consulter; ainsi, elle serait tenue de consulter et d'accommoder les peuples autochtones, au besoin, si une action envisagée risquait d'avoir des répercussions sur leurs droits.

Le Comité a appris qu'on devrait fournir aux collectivités plus d'information sur les risques potentiels d'un projet en début de processus, et que le processus réglementaire devait laisser une certaine latitude pour pouvoir suspendre ou annuler un projet s'il devenait nécessaire de procéder à d'autres études.

Il a aussi appris que les collectivités autochtones devaient recevoir une formation adéquate en matière de préparation aux urgences et qu'on devait leur fournir les outils appropriés. Les participants ont suggéré qu'en investissant dans les études postsecondaires et la formation en cours d'emploi, les peuples autochtones pourraient jouer un rôle clé sur le plan des efforts d'atténuation des risques et de préparation et d'intervention aux urgences; on pourrait en outre tirer profit de leur mine de connaissances traditionnelles pour créer des projets plus sécuritaires, plus responsables et plus rentables.

Exécution et surveillance

Les participants ont exprimé leurs préoccupations par rapport au degré d'exécution appliqué par l'ONE relativement aux lois, règlements et conditions entourant les promoteurs et leurs projets. On a proposé que les conditions soient rédigées de manière plus précise afin de clarifier les attentes à l'endroit des promoteurs.

Les participants ont affirmé qu'ils espéraient qu'un ONE modernisé comporterait non seulement des règles plus sévères, mais aussi les moyens de les mettre à exécution. On a suggéré qu'il était nécessaire de procéder à un nombre plus élevé de vérifications surprises sur le terrain et que celles-ci ne devraient être menées que par des organismes libres de tout lien de dépendance avec l'industrie.

Une autre idée pouvant permettre d'accroître la transparence et la responsabilité était de faire le suivi de la conformité d'un promoteur aux conditions du projet sur un forum public en ligne. Une autre suggestion était de créer une section de la conformité et de l'exécution à l'ONE, qui ferait équipe avec des gardiens autochtones sur le terrain.

Un participant a mentionné que la limite de responsabilité d'un milliard de dollars pour les déversements et autres incidents devrait être augmentée afin de mieux tenir compte des dommages portés aux droits des Autochtones pour les générations actuelles et futures.

Certains participants ont fait savoir que selon eux, les pipelines fuyaient dans tout le pays, et les peuples autochtones ne pouvaient pas participer suffisamment à la surveillance et à l'atténuation de ces risques.

Le Comité a appris que les peuples autochtones n'avaient pas été consultés au sujet de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, maintenant utilisée pour les empêcher d'avoir accès à un site de pipeline pour surveiller ses effets; cette loi permet en outre aux promoteurs d'avoir accès aux territoires traditionnels autochtones pour y procéder à des fouilles d'intégrité sans déclencher l'obligation de consulter. Les participants ne sont pas favorables à l'idée de laisser les promoteurs exercer une autosurveillance.

Le Comité a appris que les participants étaient d'avis que l'ONE plaçait les intérêts économiques au-dessus de la conformité à ses propres règles, citant des exemples où les peuples autochtones l'avaient pressé de veiller au respect des conditions et des règlements. Le Comité a également appris que les promoteurs étaient autorisés à commencer à creuser avant que le projet n'ait été approuvé, modifiant déjà le paysage.

Les participants ont fait savoir au Comité qu'une fois qu'un projet est terminé, ils aimeraient voir les plans visant à remettre les terrains, l'air, l'eau et les autres ressources naturelles dans leur état original, exigés par la Loi sur l'ONE. Un participant a parlé de l'importance de la surveillance continue des répercussions sur les droits issus de traités. Il a aussi proposé que les promoteurs obtiennent l'approbation des collectivités autochtones avant de finaliser leurs plans d'urgence et de restauration.

Le Comité a appris que l'ONE devrait continuer à être responsable de la surveillance des conditions décrites dans le cadre du processus d'examen de projet.

Les participants ont mentionné que l'infrastructure existante de pipelines devrait être réévaluée à la lumière de tout changement résultant du processus de modernisation de l'ONE; ils soulignaient en outre que toute question en découlant devrait être abordée comme elle le serait dans le contexte d'une demande pour un nouveau projet.

THÈME : Engagement auprès des peuples autochtones

Séance publique – 28 mars 2017

Le Comité a appris que l'ONE et les promoteurs devaient se comporter honorablement et en vertu des lois qui gouvernent leur relation avec les peuples autochtones. Il s'est laissé dire que ces lois, dont la Loi sur l'ONE, devront être modifiées conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), qui établit les critères minimaux pour avoir des interactions respectueuses avec les peuples autochtones.

Les participants ont discuté de l'obligation de la Couronne de consulter les peuples autochtones au sujet de toute action envisagée qui pourrait avoir des répercussions sur leurs droits, au titre de l'article 35 de la Constitution. On a mentionné que l'ONE ne pouvait actuellement pas tenir de consultations au nom de la Couronne.

Le Comité a appris que les consultations ayant trait à un projet particulier pourraient faire partie du processus de l'ONE en soi et même être menées par le promoteur. Dans ce cas, les questions stratégiques plus vastes nécessiteraient toujours des consultations menées par la Couronne. Une autre interprétation serait de laisser à l'ONE la tâche de consulter les peuples autochtones, mais de confier à la Couronne l'établissement des normes selon lesquelles elle pourrait évaluer la situation et émettre une ordonnance afin de déterminer si l'obligation de consulter a été adéquatement respectée.

Le Comité a appris que les consultations étaient assez onéreuses pour bon nombre de collectivités autochtones et que les délais associés (souvent 30 jours) n'étaient pas réalistes, étant donné leur culture et le temps et les ressources mis à leur disposition.

Certains participants ont proposé la création d'un nouveau poste de commissaire permanent

du Bureau du vérificateur général, qui serait responsable de toutes les consultations menées auprès des peuples autochtones et de la mise en œuvre de la DNUDPA et des recommandations de la Commission de vérité et de réconciliation. L'Aboriginal Consultation Office de l'Alberta a été cité en exemple.

Le Comité a appris qu'il serait utile que le gouvernement puisse établir quels organismes politiques autochtones devraient être consultés par les promoteurs. Un participant a rappelé au Comité que, comme c'est le cas dans d'autres sociétés, les dirigeants politiques autochtones ne représentent pas toutes les idées et les opinions de leurs collectivités et qu'en conséquence, les citoyens autochtones devraient avoir la chance de se faire entendre.

Connaissances traditionnelles autochtones

Le Comité a appris que pour l'approbation de projet et la gestion du cycle de vie, on devrait intégrer un éventail plus vaste d'approches, surtout celles qui reposent sur les connaissances traditionnelles autochtones, dans les processus de l'ONE. De plus, pour ses processus, l'ONE pourrait s'inspirer des outils culturels et juridiques des Autochtones afin de mieux tenir compte de principes tels que la justice intergénérationnelle et la lutte contre le changement climatique.

Le Comité a appris que les consultations devront parfois se dérouler dans les langues maternelles des Autochtones afin d'être significatives et complètes et de bien refléter leurs connaissances traditionnelles et leurs visions du monde.

Participation précoce et continue

Le Comité a appris que les peuples autochtones devaient participer dès les premières étapes d'un projet. Ils doivent être représentés au sein des organismes qui conçoivent et mettent en œuvre les projets, ainsi qu'au sein des organismes décisionnels. Le Comité s'est laissé dire que dans les cas où un projet recoupe plusieurs compétences autochtones, un processus décisionnel partagé pourrait être négocié, bien que cette initiative puisse être longue.

Le Comité a appris que l'ONE devait inclure dans ses conditions de projet la nécessité de respecter les lois locales, y compris celles des peuples autochtones. Il a également appris que tout ce que fait l'ONE devrait contribuer à bâtir la relation, notamment avec la Nation métisse, qui a été négligée dans l'histoire. On a demandé au Comité de recommander que la législation qui régit l'ONE fasse avancer la protection et le respect des droits des Métis.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

Législation et réconciliation

Le Comité a appris qu'actuellement, les peuples autochtones avaient une profonde méfiance quant à leurs relations avec la Couronne et l'ONE, étant donné que leurs droits constitutionnels et issus de traités ont été bafoués dans le passé. Il s'est laissé dire que la Loi

sur l'ONE et les activités devraient être modifiées afin de favoriser la réconciliation. Un participant a fait remarquer que la réconciliation consistait à partager les territoires, les avantages et les pouvoirs.

La Loi sur l'ONE devrait par ailleurs refléter la signature de la DNUDPA par le Canada et l'intégrer dans son principe clé de consentement préalable, libre et éclairé. Le Comité a appris que les droits issus de traités devraient être reconnus et respectés en tout temps.

On a demandé une modification législative particulière, soit d'éliminer l'article 78 de la Loi sur l'ONE en vertu duquel les promoteurs disposent des moyens pour exproprier les terres de réserves.

Le Comité a appris que les pourparlers entre l'ONE, les promoteurs et les peuples autochtones devraient se dérouler dans le contexte d'une relation de nation à nation, respectant les modes de gouvernance, les méthodes d'acquisition des connaissances et les schémas décisionnels des peuples autochtones.

On a fait remarquer que certains peuples autochtones possèdent – ou préparent – des documents constitutionnels officiels et que, dans la mesure où ils sont disponibles, la Couronne, l'ONE et les promoteurs devraient adopter une conduite qui respecte les normes qui y sont énoncées.

Les participants ont souligné que, plutôt que de continuellement demander aux peuples autochtones de définir et justifier leurs droits, ils souhaitent à l'inverse, conformément à un processus réglementaire modernisé, qu'il incombe aux promoteurs de prouver que leurs projets ne porteront pas atteinte aux droits des Autochtones. Un participant a mentionné que la réconciliation ne pourrait pas se concrétiser tant que les peuples autochtones ne seront pas inclus à titre de parties égales dans les cercles décisionnels.

Consultations constructives

Les participants ont affirmé que les peuples autochtones avaient le droit d'être consultés d'une manière véridique, honnête, transparente et concertée et capable d'influencer les décisions et les processus.

Le Comité a appris que l'obligation de consulter prescrite par voie constitutionnelle ne pouvait pas être déléguée à l'ONE, aux provinces, au promoteur ou à une autre partie. Il semblerait que ce fait ait été confirmé par la Cour suprême du Canada, mais que les parties agissent comme si c'était possible de le faire. Lorsque les consultations et les accommodements sont délégués à l'ONE, leur portée potentielle est grandement réduite, entraînant des résultats insatisfaisants. On a aussi fait remarquer que l'atténuation des risques n'était pas nécessairement un accommodement suffisant.

Le Comité a appris que la confusion entourant l'obligation de consulter empêchait le processus d'être mené adéquatement. Tantôt l'ONE mène les consultations, tantôt il s'en

remet aux promoteurs. Le Comité s'est laissé dire que cela ne devrait pas se passer ainsi et que la Couronne elle-même devrait agir. À l'inverse, le Comité a appris que la Loi sur l'ONE devrait être modifiée afin de clarifier si l'obligation de consulter de la Couronne peut être déléguée ou non.

Les participants ont fait savoir que les consultations menées par les promoteurs les plaçaient souvent dans une position difficile. Ils craignaient que le fait de participer à une consultation puisse être mal interprété, c'est-à-dire comme étant une preuve d'acceptation communautaire d'un projet. Par contre, s'ils ne peuvent freiner l'avancement d'un projet, ils voudraient tout de même avoir leur mot à dire sur sa mise en œuvre. On a suggéré que l'ONE donne aux promoteurs une orientation claire et précise sur la responsabilité de chaque partie relativement à la consultation et à l'accommodement à l'endroit des peuples autochtones. Le Comité a appris que les peuples autochtones touchés devraient être ceux qui décident des mesures d'accommodement appropriées.

Il a aussi appris que pour bâtir la crédibilité, des lignes directrices devraient préciser la nécessité de consulter les bons représentants, par exemple les chefs et, dans certains cas, les associations. Le Comité s'est également laissé dire que, puisque les répercussions d'un projet sont différentes et parfois plus graves pour les femmes autochtones, elles devraient être particulièrement consultées. On a précisé que les consultations devraient se dérouler en personne, et donc écarter les campagnes de lettres écrites.

Les participants étaient d'avis que l'ONE devrait disposer de critères établis pour vérifier si toutes les obligations en matière de consultation ont été convenablement respectées avant d'approuver un projet. Aux personnes préoccupées par l'étendue des exigences de consultations, les participants ont répondu que la tenue de consultations précoces et complètes semblait réduire la portée et la durée des futures consultations.

Aide financière pour les consultations

Le Comité a appris que bon nombre de collectivités autochtones, par exemple la Nation métisse, ne disposaient pas de toutes les importantes ressources financières ni de la capacité interne pour pouvoir répondre adéquatement aux demandes de consultation. On a également mentionné que le délai moyen actuel de 30 jours pour répondre était très peu réaliste.

Les participants ont affirmé que ces collectivités devraient recevoir une aide financière pour leur permettre de participer aux consultations de manière conséquente. Un participant a précisé que la nécessité de fournir une aide financière était soutenue par une jurisprudence qui la considérait comme faisant partie de l'obligation de consulter de la Couronne. Certains participants ont proposé l'idée de fournir une aide financière pluriannuelle aux collectivités pour bâtir leur capacité interne de répondre à toutes les demandes de consultation à venir.

Le Comité a appris que les promoteurs devraient être prêts à assumer les coûts associés aux activités nécessaires pour répondre à leur seuil de consultation et maintenir des relations

positives avec la collectivité. Cependant, un participant a mentionné qu'il était injuste de s'attendre à ce que le promoteur compense le manque de consultation de la part de l'ONE ou de la Couronne.

Vision du monde et connaissances traditionnelles des Autochtones

Le Comité a appris que l'ONE, les promoteurs et le public canadien devaient comprendre que l'opposition aux projets manifestée par les Autochtones découlait d'une vision du monde qui valorise grandement la protection de la Terre mère et des générations futures. Il s'agit d'une croyance commune à divers peuples autochtones qui vivent sur leurs terres depuis des millénaires dans un écosystème qu'ils en sont venus à connaître intimement.

Les participants ont mentionné que les critères décisionnels actuels de l'ONE ne s'accordaient pas bien avec les connaissances et les priorités des Autochtones transmises par les aînés, qui sont considérés par les personnes de l'extérieur comme étant moins qualifiés que les chercheurs portant des titres de compétences officiels. Mentionnons cependant que les connaissances traditionnelles sont souvent très détaillées et techniques et qu'elles fournissent des perspectives clés sur les milieux sensibles, les mesures d'atténuation et les possibilités économiques. Aussi, certains participants ont-ils mentionné qu'il serait bénéfique de les intégrer à toutes les facettes du rôle et des responsabilités de l'ONE.

D'autres ont suggéré que plutôt que de s'efforcer d'intégrer les connaissances traditionnelles dans les procédures de l'ONE, elles pourraient former la base d'un processus parallèle qui reflète mieux ses particularités. On a donné l'exemple de la manière dont les connaissances traditionnelles, en observant les comportements de l'ours noir, par exemple, avaient alerté les peuples autochtones du changement climatique avant qu'il ne soit largement reconnu par la communauté scientifique.

Le Comité a appris que, dans le cadre du processus décisionnel, la Couronne devrait continuer à fournir aux collectivités autochtones de l'aide financière pour leur permettre de recueillir et de documenter les connaissances traditionnelles et d'effectuer de la recherche sur les enjeux les plus préoccupants pour elles.

Il a aussi appris que la collecte et l'évaluation des connaissances traditionnelles ne pouvaient pas s'effectuer de la même manière que les connaissances conventionnelles. On lui a fait savoir qu'on ne devrait pas demander aux gardiens des connaissances traditionnelles de partager leurs connaissances dans un contexte quasi judiciaire devant un comité d'experts intimidant, ou de les condenser dans une courte réponse écrite sur une question donnée.

Les connaissances traditionnelles ne peuvent parfois pas être traduites en anglais ou en français sans perdre leur sens; par conséquent, on croit qu'il serait dans l'intérêt de toutes les parties de tenir certaines délibérations et rencontres dans les langues maternelles des Autochtones et d'y greffer un service d'interprétation, au besoin.

Participation précoce et continue

Certains participants étaient d'avis que la Couronne, l'ONE et les promoteurs devraient

essayer d'obtenir le consentement et la décision partagée, plutôt que la consultation au sens strict. D'autres ont dit que l'ONE devait démontrer comment les droits, les intérêts et les perspectives des Autochtones sont pris en compte au moment de rendre une décision.

Le Comité a appris qu'à moins de circonstances vraiment atténuantes, les processus fédéraux devraient céder la place aux processus autochtones, conformément aux accords sur une revendication territoriale ou aux accords de principe.

Les consultations devraient se tenir aussitôt qu'un projet de développement est envisagé sur un territoire autochtone. L'accès aux processus de l'ONE et aux consultations gouvernementales devrait être facilité. Concernant les questions d'accessibilité, on a cité en exemple une Nation inuite possédant 14 collectivités accessibles seulement par avion, dans lesquelles l'inuktitut était la première langue parlée par toutes les catégories d'âges. Lorsque les processus se déroulent uniquement dans les langues officielles, ou nécessitent de consulter des pages Web, il se crée une barrière dès le départ.

Le Comité a appris que les peuples autochtones voulaient s'impliquer pendant tout le cycle de vie du projet, pas seulement lorsqu'un nouveau projet est envisagé sur leur territoire. Les participants ont proposé que la Loi sur l'ONE rende obligatoire la création d'ententes au cours du cycle de vie entre les promoteurs et les collectivités autochtones. De telles ententes pourraient rendre obligatoires la participation précoce, le processus décisionnel conjoint et la surveillance post-construction.

Un participant a proposé qu'un conseil gouvernemental sur la durabilité soit créé à Ottawa; il recevrait les commentaires des différentes régions du pays et des conseils consultatifs voisins. Les peuples autochtones pourraient cartographier les zones de graves conséquences et les partager avec le conseil de façon à pouvoir éclairer les décisions concernant les futurs tracés de pipelines.

Un participant a proposé au Comité les six caractéristiques suivantes d'une participation accrue des Autochtones :

1. L'aide financière pour la capacité organisationnelle correspond aux besoins d'une collectivité.
2. Les délais d'arbitrage sont enlevés.
3. Les peuples autochtones participent aux évaluations de la portée des répercussions et à l'établissement d'une information suffisante.
4. Les enjeux importants pour les peuples autochtones sont évalués : aller au-delà des répercussions biophysiques et des utilisations actuelles des terres.
5. Les connaissances autochtones sont respectées et incorporées à la planification de projets et au processus décisionnel de l'ONE.
6. Les décisions et les perspectives des peuples autochtones sont respectées.

Développement économique

Les participants ont fait savoir que, malgré ce qu'on montre dans les médias, les peuples autochtones ne sont pas nécessairement contre le développement économique ni l'exploitation des ressources. Ils ont souligné que les peuples autochtones étaient souvent ouverts aux pourparlers avec les entreprises, mais qu'ils refusaient tout simplement de négocier la perte d'accès au territoire ancestral ou la dégradation de la flore et de la faune.

Le Comité a appris que les peuples autochtones devraient recevoir une juste part des avantages issus des projets traversant leurs territoires sous forme de profits partagés, de projets d'amélioration communautaire et de partenariats en matière d'approvisionnement, entre autres. Les participants ont discuté de la possibilité que certaines collectivités autochtones donnent leur approbation à un projet par désespoir d'améliorer leurs mauvaises conditions de vie. Or, on a avancé que bon nombre d'entre elles ne donneraient pas leur approbation aux projets, qui sont nombreux à contredire les règles que leurs ancêtres leur ont transmises, s'il y avait d'autres moyens de subsistance à leur disposition.

THÈME : Participation du public

Séance publique – 28 mars 2017

Le Comité a appris que la participation devait être équitable, transparente et équilibrée. La tournure des événements inéquitable lors de consultations passées a été décrite, alors que les participants les plus violents ou les plus tumultueux ont perturbé le déroulement des séances aux dépens des autres participants voulant être entendus.

Des critiques ont été émises par rapport à l'incapacité de l'ONE à diriger et à coordonner des séances de participation efficaces et conséquentes auprès des citoyens. Le Comité a été mis au fait de la nécessité de définir une « échelle » en ce qui a trait aux possibilités de participation publique dans l'ensemble; en d'autres mots, les participants étaient d'avis que le degré de participation publique devrait être proportionnel à l'importance d'un projet. On a fait remarquer qu'une variété d'outils en ligne pouvaient être utilisés pour recueillir différentes perspectives canadiennes.

Des préoccupations ont été soulevées à propos des portes ouvertes, qui seraient un moyen de consultation publique insuffisant. Sans document officiel, il est plus facile pour les promoteurs de faire des déclarations trompeuses et ne pas s'en tenir responsables.

Le Comité s'est aussi laissé dire que, bien qu'une audience ne soit probablement pas nécessaire pour les petits projets de remplacement et de modification (p. ex. remplacement d'une valve ou d'une pompe), une certaine forme de consultation publique devait être maintenue.

Il a appris que le public devrait pouvoir participer au processus d'EE. De plus, au-delà des

processus d'examen propres au projet, on doit mettre en place un forum pour débattre publiquement des grandes questions stratégiques sur l'énergie et des EES régionales.

Un certain nombre de participants ont en outre demandé au Comité le droit d'obtenir un examen judiciaire des décisions de l'ONE sans que la partie demanderesse ait à payer des frais inutiles.

Participation précoce

Le Comité a appris qu'avant de soumettre une demande de projet à l'ONE, les entreprises devraient déjà avoir commencé à s'engager auprès des collectivités et à modifier leurs projets en fonction de leur rétroaction. Il a aussi appris que l'ONE en soi pourrait s'engager dans des consultations officieuses précoces auprès du public, avant de commencer le processus d'examen de projet, afin de définir quelle information sera recueillie et présentée au public. On a fait savoir que les outils en ligne pouvaient être particulièrement utiles pour la collecte précoce et continue des diverses perspectives canadiennes.

Audiences de projets

Le Comité a appris que les EE et toutes les positions officielles concernant un projet – notamment celles des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones, des promoteurs et de la société civile – devraient être publiées sur le site Web de l'ONE, pour donner aux participants de l'audience la possibilité de se familiariser avec ces opinions et de procéder à des contre-interrogatoires, au besoin.

Un participant a par ailleurs suggéré au Comité de considérer des solutions de rechange au format intimidant d'audience quasi judiciaire, par exemple le World Café, la cartographie communautaire et les tables rondes. Le Comité a appris que les audiences devraient aussi permettre les présentations écrites, audio et vidéo, ce qui rendrait le processus encore plus inclusif pour les personnes ayant des difficultés d'écriture ou de lecture.

Les participants ont exprimé la volonté de voir le processus d'audiences en personne devenir plus accueillant et plus inclusif, suggérant qu'on s'inspire de celui du BAPE, au Québec. Le BAPE a mis en œuvre un processus de consultation en deux phases selon lequel les promoteurs présentent leur projet et répondent aux questions du public à la première phase, suivie d'une deuxième phase pendant laquelle le public peut donner ses commentaires.

On a par ailleurs mis l'accent sur la qualité de la participation, faisant remarquer qu'elle devait être inclusive, transparente et adaptée aux différences culturelles. Un participant a mis l'accent sur l'importance de laisser les collectivités déterminer quelles formes de participation sont les plus appropriées pour elles, affirmant que si certaines peuvent apprécier les audiences, d'autres peuvent ne pas les apprécier. Inclure les collectivités plus tôt dans le processus d'examen de projet entraînerait une participation plus constructive.

Le Comité a appris que l'ONE devrait faciliter la participation de petites entités aux audiences afin d'encourager un processus décisionnel moins centralisé, notamment en donnant plus de temps pour s'inscrire et en simplifiant le formulaire d'inscription. Il a aussi appris que diverses technologies, par exemple les conférences audio et vidéo, pouvaient être mises à profit pour permettre la participation à distance aux séances de l'ONE.

Il s'est également laissé dire que l'ONE devrait permettre aux participants intéressés, mais qu'on n'a pas jugés « directement touchés », de soumettre une lettre sans avoir à répondre à des critères liés au droit de participation. Cette façon de faire était permise avant les modifications législatives de 2012, qui ont introduit ces critères. Certains participants ont fait connaître leur position selon laquelle seuls ceux qui sont directement touchés par un projet devraient avoir le droit de participer. Le Comité a appris qu'il ne devrait pas y avoir de critères liés au droit de participation, et que si des milliers de personnes souhaitaient vraiment répondre aux critères, comme certaines parties le redoutent, cela indique l'importance d'un projet et la nécessité que ces personnes soient entendues. Un participant a souligné que tous les Canadiens et Canadiennes sont touchés par les projets énergétiques, car en fin de compte, ces derniers ont une incidence sur la valeur de notre dollar et la stabilité de notre climat.

Aide financière aux participants

Les participants ont fait savoir au Comité que les groupes de citoyens avaient besoin d'une aide financière aux participants suffisante pour pouvoir faire valoir leurs différentes opinions et expertises lors du processus d'examen de projet. Ils ont souligné qu'une aide sans restriction permettrait d'étudier des scénarios de remplacement afin de s'assurer que l'ONE et le gouvernement fédéral prennent des décisions éclairées.

Séance de participation des Autochtones – 29 mars 2017

S.O.

COMMENTAIRES ADDITIONNELS

- Un participant a exprimé sa déception du fait qu'on n'avait produit aucun document de travail particulier au sujet des questions auxquelles sont confrontés les propriétaires fonciers.
- Certains participants ont affirmé qu'ils avaient bon espoir que le temps qu'ils ont investi dans ce processus de consultation aurait de l'influence sur les recommandations du Comité et, en fin de compte, sur les actions du gouvernement.