

Mémoire au comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Fédération canadienne des municipalités

30 mars 2017



FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS



30 mars 2017

Mémoire sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Aux membres du comité d'experts,

Le Canada a bien changé depuis les années 1950 et 1960, soit depuis que le fondement législatif de l'Office national de l'énergie (l'Office) a été élaboré en grande partie. La remarquable évolution de nos villes et de nos collectivités figure indéniablement parmi les changements importants de notre époque.

En 2017, les municipalités canadiennes ont des gouvernements modernes et développés qui fournissent un large éventail de services essentiels et assument l'intendance du développement économique, de la sécurité publique, de l'environnement, de même que de la santé et du bien-être publics.

Aujourd'hui, les municipalités sont devenues l'ordre de gouvernement le plus accessible du Canada, le gouvernement de proximité. Nous sommes les mieux placées pour bien comprendre les réalités, les besoins et les priorités de notre population. Nous nous consacrons à bâtir des collectivités plus agréables et plus concurrentielles. C'est ainsi que nous stimulons la croissance économique et la qualité de vie des collectivités, et, en retour, de tout le pays.

Au Canada, les gouvernements municipaux sont responsables de 60 % des infrastructures publiques, dont les réseaux de transport, d'aqueduc, d'égouts et d'autres travaux publics essentiels à l'activité commerciale canadienne. Le gouvernement fédéral se tourne de plus en plus vers les municipalités pour l'élaboration de solutions pour les infrastructures locales qui règlent en même temps des enjeux nationaux comme la croissance, la productivité et la sécurité publique.

À titre de voix nationale des gouvernements municipaux, la FCM appuie la portée ambitieuse du présent examen du mandat, des activités et du processus décisionnel de l'Office. Nous espérons que cet effort produira un processus d'examen modernisé. Nous espérons également qu'il mènera à un cadre réglementaire rigoureux et coordonné couvrant le cycle de vie complet des infrastructures de transport de l'énergie.

Le présent document énonce 37 recommandations qui font l'objet d'un vaste consensus parmi nos 2 000 membres, dont la population totale correspond à 91 % des Canadiens. Ces recommandations s'inscrivent dans une vision globale : celle d'un organisme de réglementation moderne qui respecte les points de vue des parties prenantes locales, les compétences municipales et offre de réelles occasions de participer au processus décisionnel.

Veuillez recevoir l'expression de mes plus sincères sentiments.

Clark Somerville
Conseiller, Municipalité régionale de Halton
Président de la FCM

**President
Président**

Clark Somerville
Councillor
Regional Municipality of
Halton, ON

**First Vice-President
Première vice-présidente**

Jenny Gerbasi
Councillor
City of Winnipeg, MB

**Second Vice-President
Deuxième vice-présidente**

Sylvie Goneau
Conseillère
Ville de Gatineau, QC

**Third Vice-President
Troisième vice-président**

Bill Karsten
Councillor
Halifax Regional
Municipality, NS

**Past President
Président sortant**

Raymond Louie
Acting Mayor
City of Vancouver, BC

**Chief Executive Officer
Chef de la direction**

Brock Carlton
Ottawa, ON

24, rue Clarence Street,
Ottawa, Ontario, K1N 5P3

T. 613-241-5221
F. 613-241-7440

www.fcm.ca



Table des matières

Contexte du présent mémoire	1
Un rôle accru pour les gouvernements municipaux	2
Gouvernance de l'Office national de l'énergie	3
Mandat de l'Office national de l'énergie.....	4
Processus décisionnel de l'Office national de l'énergie	5
Outils législatifs aux fins de la réglementation du cycle de vie.....	7
Participation des Autochtones	12
Participation du public	13

Contexte du présent mémoire

Les municipalités sont directement touchées par les pipelines et les lignes de transmission d'électricité réglementés par l'Office national de l'énergie, ce qui engendre des interactions constantes avec le réseau actuel de 73 000 kilomètres de pipelines réglementés par l'Office.

Peu importe leur taille, les municipalités profitent de l'activité économique associée à la mise en valeur des ressources et aux infrastructures de transport de l'énergie. La FCM sait que, pour la seule année 2015, le pétrole et le gaz naturel transportés par pipelines ont constitué un apport de 11,5 milliards de dollars à l'économie canadienne, tandis que les impôts fonciers sur les pipelines et les infrastructures de soutien versés par les exploitants de pipelines ont représenté 709 millions de dollars en revenus municipaux.

Les infrastructures de transport de l'énergie ont des effets directs sur les gouvernements municipaux au chapitre de la planification des mesures d'urgence, de la planification de l'utilisation des terres, de la construction et de l'entretien des infrastructures municipales, de même que de l'application des règlements municipaux. Les possibilités de défaillances catastrophiques particulières aux pipelines représentent des risques considérables à l'échelle locale, notamment pour des services municipaux essentiels comme l'eau potable, pour les écosystèmes locaux comme les milieux marins et pour l'économie.

Par conséquent, en mars 2014, le conseil d'administration de la FCM a adopté trois principes afin de protéger les intérêts municipaux dans les processus d'évaluation fédéraux :

1. Protéger et renforcer les économies et la qualité de vie locales ainsi que la vitalité et l'intégrité de l'environnement local doivent être les priorités les plus importantes des processus d'évaluation et d'examen fédéraux.
2. Outiller et soutenir les premiers intervenants municipaux afin de répondre aux situations d'urgence reliées aux projets proposés.
3. Empêcher le transfert aux contribuables municipaux des coûts associés à un projet pour la sécurité, les interventions d'urgence et autres.

Subséquent, soit en mars 2016, le conseil d'administration de la FCM a approuvé la formation à l'interne d'un groupe de travail municipal sur les infrastructures énergétiques nationales composé d'élus municipaux représentant les municipalités de toutes les tailles et de tout le Canada. Les membres nationaux très divers de la FCM appuient à l'unisson un ensemble de préoccupations et de priorités communes. Les 37 recommandations présentées dans ce mémoire découlent des efforts du groupe de travail de la FCM et représentent ce vaste consensus.



Un rôle accru pour les gouvernements municipaux

Les gouvernements municipaux possèdent des connaissances et une expertise essentielles pour évaluer efficacement les grands projets d'infrastructures énergétiques réglementés par l'Office. Ils connaissent intimement la planification de l'utilisation des terres, les environnements locaux et régionaux, les économies locales et régionales, les exigences de santé publique, de qualité de vie et de sécurité publique.

Il est clair que les gouvernements doivent avoir davantage voix au chapitre dans le processus d'audiences publiques de l'Office. Après l'approbation d'un projet d'infrastructure énergétique, les municipalités doivent aussi être présentes plus directement dans la mise en œuvre, et avoir par conséquent la capacité de négocier les conditions d'accès et de refuser certains éléments dans certaines circonstances. En ce qui a trait aux questions de planification de l'utilisation des terres, de planification des infrastructures, de planification des mesures d'urgence et de préservation de la neutralité des coûts à l'échelle locale, le rôle des municipalités doit s'étendre au-delà de la participation au processus d'audiences publiques.

Certains secteurs soumis à la réglementation fédérale prévoient un rôle direct dans le processus décisionnel pour les municipalités lorsque l'installation d'infrastructures ou le transport de marchandises dangereuses peuvent avoir des incidences à l'échelle locale. Ainsi, dans le transport ferroviaire et dans les télécommunications, ces modèles ont évolué au fil du temps, souvent avec l'apport direct des municipalités et de l'industrie. Dans certains cas, ils sont enchâssés dans la loi. Certains, en outre, intègrent un processus de résolution des différends.

Peu importe le domaine, le but est toujours de construire et d'exploiter les infrastructures sous réglementation fédérale de manière à atteindre les objectifs fédéraux tout en servant l'intérêt public général, en réduisant au minimum les perturbations locales et en respectant les responsabilités et les compétences des gouvernements locaux. Ces modèles mériteraient d'être étudiés dans le cadre du présent examen de l'Office.



Gouvernance de l'Office national de l'énergie

Conformément au mandat législatif actuel de l'Office, les membres de celui-ci sont choisis en fonction de leur expertise et de leur expérience dans le secteur de l'énergie. L'expertise de ce secteur est importante. À l'avenir, cependant, la composition de l'Office devrait mieux tenir compte des réalités modernes de la réglementation des infrastructures énergétiques au Canada.

En particulier, la composition de l'Office devrait être représentative de la diversité des Canadiens, des différentes perspectives régionales et de la connaissance des enjeux locaux. Les membres et le personnel de l'Office devraient également posséder une expertise en planification de l'utilisation des terres, en protection de l'environnement et en sécurité publique.

Recommandations

Renforcer la composition de l'Office de manière à refléter la diversité régionale et à intégrer l'expertise et les connaissances municipales

1. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin qu'au moins un membre de l'Office ait une connaissance ou une expérience du gouvernement municipal ou des fonctions municipales (mesures d'urgence, traitement de l'eau, utilisation des terres, etc.).
2. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* pour supprimer l'exigence que les membres de l'Office résident à Calgary. Ainsi, l'Office sera plus représentatif des différences régionales et des intérêts locaux.
3. Veiller à ce que le personnel de l'Office ait une connaissance ou une expérience suffisante de l'ordre de gouvernement municipal ou des fonctions des gouvernements municipaux (mesures d'urgence, traitement de l'eau, utilisation des terres, etc.).

Rétablir la Commission d'examen conjoint pour les audiences publiques

4. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE) afin de prévoir la nomination de commissions d'examen conjoint lorsque des projets importants sont proposés. Ces commissions devraient réunir des membres ayant une expertise dans les questions énergétiques, environnementales et locales. Pour un projet donné, la commission désignée tiendrait des audiences au cours desquelles le représentant des enjeux environnementaux serait responsable des obligations à remplir en vertu de la LCÉE, le représentant des enjeux énergétiques serait responsable des obligations à remplir en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et le représentant des enjeux locaux examinerait les incidences locales comme l'exigent ces deux lois.



Mandat de l'Office national de l'énergie

En vertu de la loi actuelle, l'Office doit déterminer si un projet donné est d'intérêt public. Par contre, cette loi ne comporte pas de lignes directrices qui permettrait à l'Office de s'assurer que les préoccupations locales sont examinées dans l'établissement de l'intérêt public d'un projet.

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* n'établit aucun élément dont l'Office *doit* tenir compte dans la détermination de l'intérêt public. Dans le cas des évaluations environnementales de pipelines, l'article 19 (1) de la LCÉE précise les éléments qu'il *faut* examiner. Toutefois, la Loi confie à l'autorité responsable (l'Office) le soin d'établir la portée complète des éléments et ne l'oblige pas à consulter les parties touchées dans l'établissement de cette portée. De plus, l'article 19 (1) ne prévoit pas l'examen des enjeux municipaux ou du coût des grands projets occasionné aux municipalités.

L'un des éléments à examiner selon l'article 19 (1) de la LCÉE sont : « *g) les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux;* » De prime abord, l'expression « solutions de rechange » semble vouloir dire d'autres tracés et emplacements. La Loi devrait cependant être plus claire et préciser que les promoteurs *doivent* examiner des tracés et emplacements de rechange – afin de déterminer le tracé qui provoque le moins d'impacts. Une commission d'examen conjoint (recommandation 4, ci-dessus) devrait recevoir les preuves des tracés réalisables et de leurs impacts, de manière à ce que le meilleur tracé soit choisi par la commission et non pas par le promoteur. Il devrait revenir au promoteur de fournir les éléments de comparaison sur les divers tracés envisageables.

Recommandations

Définir la portée des éléments dont il faut tenir compte dans l'établissement de « l'intérêt public »

5. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* afin de préciser l'ensemble d'éléments devant être considérés par la commission d'examen conjoint afin d'établir l'intérêt public d'un projet. Ces éléments devraient comprendre les intérêts municipaux et les coûts, les divers emplacements et tracés envisageables et leurs impacts, ainsi que tout autre projet de rechange proposé. En vertu de la Loi, le promoteur a l'obligation de comparer les impacts des divers emplacements et tracés envisageables, ainsi que de justifier son choix d'emplacement et de tracé. La définition de « l'intérêt public » pourrait comprendre des éléments critiques pour l'économie locale, l'environnement et la santé publique d'une collectivité touchée par le projet – par exemple, la salubrité et la sécurité des sources locales d'eau potable. La portée des éléments devant être considérés par la commission d'examen conjoint dans le cadre d'un projet donné devrait être établie en consultation avec les municipalités et les parties prenantes touchées.



Processus décisionnel de l'Office national de l'énergie

Les résultats de l'évaluation et de l'examen des grands projets ont de fortes répercussions sur divers domaines de responsabilité municipale. Or, la législation fédérale régissant l'examen, l'approbation et la réglementation des projets de pipeline ne traite à peu près pas des droits des municipalités dans ces processus. Elle passe sous silence le rôle et les intérêts de cet ordre de gouvernement.

Nulle municipalité ne peut décider du sort d'un important projet d'infrastructure énergétique qui est dans l'intérêt économique du Canada. La prise de décisions devrait cependant être réformée en tenant compte des intérêts légitimes des municipalités et de leur expertise dans l'évaluation des incidences locales. Cette réforme devrait garantir aux gouvernements municipaux une voix suffisamment importante dans l'élaboration d'une proposition de projet, leur permettre d'exercer leur influence tout au long du processus d'audiences publiques pour résoudre le plus possible les préoccupations locales, et prévoir l'examen des incidences locales pour établir si un projet est dans l'intérêt public.

Comme nous l'avons relevé précédemment, certains secteurs sous réglementation fédérale prévoient un rôle direct dans le processus décisionnel pour les municipalités lorsque l'installation d'infrastructures ou le transport de marchandises dangereuses peuvent avoir des incidences à l'échelle locale. Une adaptation de ces modèles pourrait être incorporée dans la législation régissant les infrastructures réglementées par l'Office.

Recommandations

Respecter les règlements municipaux

6. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin d'indiquer spécifiquement que les règlements municipaux et les plans d'aménagement doivent être respectés, sauf s'ils rendent le projet inopérant.

Obtenir l'accord municipal pour l'établissement d'une emprise locale

7. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin de stipuler que le promoteur doit établir le tracé de son projet en consultation avec les gouvernements municipaux des territoires traversés et d'une manière répondant raisonnablement aux préoccupations municipales, et qu'il doit aussi obtenir l'accord des municipalités visées avant d'entreprendre les travaux.

Accorder aux municipalités davantage de droits d'accès aux terrains municipaux pendant les phases de planification et de construction

8. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (article 73 actuel) afin d'inclure une procédure d'accès aux terrains municipaux exigeant l'accord préalable de la municipalité pour que le promoteur puisse y procéder à de l'arpentage, à des sondages ou à tout autre examen nécessaire au choix du tracé d'un pipeline. Si la municipalité s'y oppose, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* devrait prévoir un processus d'audiences au cours duquel le promoteur pourrait demander à l'Office national de l'énergie de lui accorder une autorisation d'accès, et il reviendrait à l'Office d'en établir les conditions. La municipalité touchée devrait participer à ces audiences à titre de partie de plein droit.



9. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin de stipuler qu'avant de procéder à des travaux invasifs sur des terrains municipaux pour établir le tracé d'un pipeline, le promoteur doit obtenir l'accord de la municipalité et qu'à défaut de l'obtenir, il doit demander à l'Office la permission d'entreprendre ces travaux. En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, un processus d'audiences devrait alors être établi au cours duquel le promoteur devrait décrire les travaux à exécuter, leur justification, ainsi que les mesures prévues pour remettre les terrains municipaux en état. La municipalité visée devrait participer à ces audiences à titre de partie de plein droit.
10. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin de garantir que les municipalités seront intégralement indemnisées pour les coûts liés à la construction d'un pipeline, y compris pour la perte des terrains municipaux expropriés pour servir d'emprise à un pipeline.

Éliminer les délais prévus par la Loi s'appliquant aux examens de l'Office

11. Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin d'en retirer l'actuelle durée de 15 mois établie pour l'examen des projets de pipelines – article 52 (4) – et prescrire que la durée soit établie avant le début des audiences en fonction de chaque projet et du temps nécessaire pour bien examiner les préoccupations municipales.



Outils législatifs aux fins de la réglementation du cycle de vie

Les infrastructures de transport de l'énergie ont des incidences directes sur les municipalités pendant leur cycle de vie en entier, de l'approbation à la construction, à l'exploitation, à l'entretien et à la fin de leur durée utile. La préservation de la sécurité publique à toutes les étapes du cycle est une priorité absolue. Une intégration plus efficace des plans d'intervention d'urgence s'impose donc entre tous les ordres de gouvernement et l'industrie, tout comme la formation et des ressources appropriées pour les premiers intervenants.

En 2016, la fuite d'hydrocarbures d'un projet de Husky Energy dans la rivière Saskatchewan Nord à proximité de Lloydminster a montré les effets directs possibles sur les municipalités – même si les infrastructures dans cet exemple ne sont pas réglementées par l'Office. Cette fuite plutôt limitée dans un cours d'eau important a eu des conséquences sur les principales sources d'eau potable de 70 000 personnes et des incidences directes sur les services municipaux. Cet incident prouve qu'il est nécessaire de planifier et de concevoir les projets et les plans d'intervention d'urgence en partenariat avec les gouvernements municipaux.

Cadre d'action Sendai pour la réduction des risques de catastrophe

Le *Cadre d'action Sendai pour la réduction des risques de catastrophe* (2015-2030) des Nations Unies constitue un cadre stratégique global pour la réduction des risques collectifs, notamment les risques découlant de défaillances des infrastructures de transport de l'énergie. Le Canada a signé le cadre Sendai et la FCM est membre de l'organisme responsable de sa mise en œuvre, soit le comité consultatif de la Plate-forme du Canada pour la réduction des risques de catastrophe.

Le cadre Sendai englobe des priorités stratégiques pertinentes dans l'examen du rôle de l'Office relatif à la réglementation des infrastructures de transport de l'énergie au Canada. Les trois priorités suivantes sont particulièrement pertinentes aux recommandations de la FCM :

Priorité 2f : D'attribuer, selon qu'il convient, des rôles et responsabilités bien définis aux représentants locaux dans les institutions et mécanismes chargés de la gestion des risques de catastrophe et dans les décisions, au moyen des cadres juridiques pertinents, et de consulter systématiquement le public et les populations concernées durant l'élaboration des lois et de la réglementation, afin d'en favoriser l'application;

Priorité 3a : D'allouer, à tous les niveaux de l'administration, les ressources nécessaires, notamment financières et logistiques, selon qu'il convient, pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies, politiques, plans, lois et règlements axés sur la réduction des risques de catastrophe dans tous les secteurs concernés;

Priorité 4c : De promouvoir la résilience des infrastructures essentielles, nouvelles ou existantes, notamment de celles qui sont liées à l'eau, aux transports ou aux télécommunications, et des établissements scolaires ou hospitaliers ou autres installations sanitaires, pour faire en sorte qu'ils restent sans danger, efficaces et opérationnels pendant et après les catastrophes, afin d'assurer les services vitaux et essentiels;



Sécurité ferroviaire

La FCM a acquis une expérience considérable en matière d'amélioration de la sécurité ferroviaire par le biais de sa collaboration avec Transports Canada et l'Association des chemins de fer du Canada. Cette collaboration revêt une nouvelle importance depuis le déraillement tragique de Lac-Mégantic en 2013. Cette connaissance de la réglementation fédérale sur le transport du pétrole et d'autres marchandises dangereuses pourrait être utile dans l'examen de la modernisation de l'Office.

En particulier, le programme de Plans d'intervention d'urgence (PIU) de Transports Canada a établi une exigence réglementaire en fonction de laquelle les expéditeurs doivent se doter des ressources spécialisées nécessaires pour prêter main-forte en cas d'accident ferroviaire.

Les PIU doivent comporter deux composantes clés, soient :

- aider les premiers intervenants locaux en mettant à leur disposition sur les lieux d'un incident des experts techniques et du personnel d'intervention d'urgence spécialement formé et équipé;
- prévoir des mesures pour les interventions d'urgence, ce qui comprend la formation du personnel, les exercices d'intervention et l'entretien du matériel.

Le programme des Plans d'intervention d'urgence précise les rôles et les responsabilités des premiers intervenants municipaux, des compagnies de chemin de fer et des expéditeurs, et limite la responsabilité municipale en cas de situation d'urgence. Il est bien connu que les premiers sur les lieux sont généralement les pompiers municipaux. Ils ont donc besoin de toutes les ressources nécessaires pour intervenir efficacement en attendant les services spécialisés prévus dans les plans d'intervention d'urgence, de même que de la formation requise pour se servir du matériel spécialisé fourni par les titulaires de ces plans ou par les transporteurs.

Règlement sur la prévention des dommages

Les pipelines actuels réglementés par l'Office traversent les zones urbaines, ce qui soulève des difficultés pour les municipalités au chapitre de leurs infrastructures routières et de leurs infrastructures de traitement et de distribution de l'eau potable, de traitement des eaux usées et des eaux pluviales. Les municipalités ont l'obligation légale de maintenir les routes en état sûr et, parfois, elles ont à réaliser des travaux dans les emprises de pipelines sous réglementation fédérale.

Par exemple, en 2015, cinq municipalités de la vallée du bas Fraser en Colombie-Britannique ont confié à la firme Associated Engineering le mandat de réaliser une étude sur les coûts additionnels d'exploitation, d'entretien et de construction d'infrastructures municipales attribuables au pipeline existant de Kinder Morgan et au pipeline Trans Mountain proposé. Selon l'étude, le prolongement de ce pipeline devrait engendrer des coûts additionnels de 93 millions de dollars sur 50 ans à ces cinq municipalités.

En 2015, le gouvernement fédéral a modifié le Règlement sur la prévention des dommages adopté en vertu de la *Loi sur la sûreté des pipelines*. Bien que la FCM salue cette tentative du gouvernement d'améliorer la législation sur la sûreté des pipelines, elle constate cependant que le règlement ne traite pas efficacement des préoccupations municipales. Plus particulièrement,



la FCM déplore que ce règlement transfère injustement des fardeaux, obligations, coûts et responsabilités aux municipalités, continuant ainsi de compromettre leur capacité de faire l'entretien préventif courant des grandes routes municipales.

Le nouveau règlement doit donner aux municipalités la latitude voulue pour assurer l'entretien courant des grandes routes municipales sans avoir à supporter un fardeau indu de la part des exploitants de pipeline, et préserver en même temps les mécanismes de consultation appropriés en matière de sécurité et d'environnement. Le nouveau règlement ne doit pas imposer non plus d'obligations additionnelles aux municipalités pour les activités des tiers entrepreneurs.

Les inquiétudes des municipalités qui ont eu à faire des travaux d'entretien et de construction de routes à proximité de pipelines sous réglementation fédérale ont été soumises à l'Office pendant les consultations sur la modification du règlement. Les municipalités traiteront en détail de ces inquiétudes de façon individuelle dans leurs mémoires respectifs au comité d'experts sur la modernisation de l'Office.

Risques particuliers pour les milieux marins

En septembre 2015, le conseil d'administration de la FCM a adopté une résolution chargeant la FCM de demander à l'Office d'obliger tous les exploitants de pipelines qui expédient du bitume dilué à fournir des analyses de conséquences spécifiques aux emplacements, des plans de réponse et des tactiques en cas d'immersion ou de submersion d'hydrocarbures qui devront être soumis à l'examen du grand public et des collectivités touchées.

Recommandations

Raffermir les exigences réglementaires visant à prévenir des incidents graves, par exemple la rupture d'un pipeline

12. Établir une norme plus rigoureuse pour l'installation obligatoire de dispositifs de détection des fuites (par ex., des vannes de pression reliées à des dispositifs de télédétection), l'installation de soupapes de fermeture et de soupapes télécommandées, de même que des mesures de protection cathodique contre la corrosion.
13. Comme condition d'approbation d'un nouveau pipeline, prévoir des critères de contrôle très rigoureux relativement à la protection des sources d'eau potable.
14. Comme condition d'approbation d'un projet, exiger un programme de surveillance rigoureux conforme aux pratiques exemplaires de l'industrie et exiger également que les promoteurs consultent les municipalités directement touchées par le projet au sujet de l'élaboration et de l'application du programme.
15. Veiller à ce que l'Office dispose des ressources requises – financées par les promoteurs et le gouvernement fédéral – pour veiller au respect des conditions et des obligations imposées aux promoteurs pour l'approbation de leurs projets, et que des mécanismes suffisants de contrôle de surveillance et de reddition de comptes publique soient mis en place afin de vérifier la conformité.

Raffermir les exigences relatives aux mesures d'urgence, améliorer leur coordination et veiller à ce que les municipalités et les premiers intervenants disposent de la formation et des renseignements nécessaires pour y participer efficacement.



16. Exiger que les promoteurs élaborent des plans détaillés de mesures d'urgence en consultation avec les gouvernements municipaux et les premiers intervenants locaux et qu'ils rendent ces plans publics avant de soumettre leur demande d'approbation de projet à l'Office.
17. Exiger que les promoteurs rendent publics leurs plans de mesures d'urgence avant le processus d'audiences publiques d'un nouveau pipeline, et que ces plans demeurent accessibles au public pendant toute la durée utile du pipeline.
18. Veiller à ce que les municipalités aient accès facilement et rapidement aux informations et aux documents sur un projet donné dont elles ont besoin en cas d'intervention d'urgence, et cela dès le processus de demande d'approbation jusqu'à la fin de la vie utile des pipelines.
19. Veiller à ce que les premiers intervenants municipaux reçoivent une formation adéquate sur les méthodes de gestion de fuites ou de déversements d'hydrocarbures liquides – notamment de bitume dilué – et sur les méthodes de confinement d'un déversement dans un cours d'eau important.
20. Exiger que les exploitants de pipelines mettent sur pied des programmes de formation et de sensibilisation à l'intention des premiers intervenants municipaux, notamment des présentations destinées aux capitaines des services d'incendie. De tels programmes de formation sont essentiels en région rurale. Il faudrait envisager d'élaborer des programmes de formation à plusieurs niveaux – sensibilisation, intervention générale, intervention spécialisée – en fonction des capacités de la municipalité et de son rôle en cas d'urgence.
21. Combler les lacunes des programmes de formation continue des organismes énumérés dans les règlements de l'Office, et cela tant dans les milieux urbains que ruraux.
22. Veiller à ce que les exploitants de pipelines fournissent l'équipement spécialisé nécessaire en cas de fuite ou de déversement d'hydrocarbures liquides – y compris pour le confinement de bitume dilué dans un milieu marin – et que les premiers intervenants municipaux connaissent l'endroit où est stocké cet équipement ainsi que les capacités de celui-ci et qu'ils aient reçu la formation pour l'utiliser.
23. Envisager l'établissement d'exigences s'appliquant aux plans de mesures d'urgence : délai d'intervention maximal, éloignement maximal de l'équipement d'urgence spécialisé et du personnel formé par rapport aux infrastructures visées, et ainsi de suite.

Permettre aux municipalités de faire l'entretien préventif courant des grandes routes municipales sans avoir à supporter un fardeau inutile de la part des exploitants de pipelines

24. Remettre en question les modifications au Règlement sur la prévention des dommages de l'Office, adopté en vertu de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, qui transfèrent injustement des fardeaux, des obligations, des coûts et des responsabilités aux municipalités, et compromettent ainsi la capacité de ces dernières d'assurer l'entretien préventif courant des grandes routes municipales.
25. Sensibiliser et former le personnel municipal chargé de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures à proximité d'un pipeline sous réglementation fédérale.
26. Clarifier les obligations que doivent remplir les municipalités pour obtenir l'accord d'un exploitant de pipeline avant d'entreprendre des travaux d'entretien courants.



27. Envisager d'exiger que les exploitants fournissent des données spatiales (coordonnées horizontales et verticales) exactes, de même que les schémas d'après exécution aux municipalités touchées ainsi qu'aux organismes pertinents comme les Centres d'appel unique.

Éviter le transfert de coûts et de responsabilités aux municipalités

28. S'assurer que les coûts liés aux équipements, à la formation et au personnel d'intervention en cas d'urgence relèvent de la responsabilité des promoteurs de projet.
29. S'assurer que les coûts d'intervention d'urgence encourus par les gouvernements municipaux – personnel municipal, ressources, installations et matériel de la municipalité – sont remboursés par le promoteur de projet.
30. S'assurer que les municipalités sont indemnisées entièrement pour les coûts résultant d'un incident mettant en cause une infrastructure réglementée par l'Office et occasionnés, par exemple, aux bâtiments municipaux, routes, ponts, ponceaux, installations de traitement de l'eau et des eaux usées, installations de gestion des déchets solides, etc.
31. S'assurer que les exploitants de pipelines ont suffisamment d'assurance-responsabilité et qu'ils doivent verser une indemnité suffisante de façon diligente.
32. Envisager la possibilité de créer un fonds d'intervention d'urgence – financé par l'industrie et administré par le gouvernement fédéral – permettant de couvrir les coûts d'intervention dans les incidents majeurs.
33. S'assurer que les municipalités sont indemnisées équitablement et qu'elles n'ont pas à assumer injustement les obligations relatives à la construction ou à l'entretien d'une infrastructure municipale située dans l'emprise d'un pipeline.



Participation des Autochtones

La Commission de vérité et réconciliation a publié son rapport définitif en juillet 2015.

À cette occasion, les élus municipaux et la FCM se sont engagés à collaborer avec le gouvernement fédéral afin de donner suite aux appels à l'action lancés par la Commission afin d'entreprendre le processus de réconciliation entre les Canadiens autochtones et les Canadiens non autochtones. En septembre 2016, la FCM a publié *Les chemins de la réconciliation*, une trousse qui s'adresse aux municipalités et qui met en relief les mesures prises par les gouvernements municipaux à cet égard.

S'étant engagée activement pour favoriser cette réconciliation, la FCM se réjouit de l'importance accordée à la participation des peuples autochtones dans le présent examen. Bien que les peuples et organismes autochtones soient les mieux placés pour formuler des recommandations détaillées sur les aspects à améliorer dans la réforme de l'Office afin de mieux inclure les peuples autochtones, la FCM incite néanmoins le comité d'experts à se référer au rapport de la Commission de vérité et réconciliation pour guider ses efforts en ce sens.

Recommandation

- 34.** Afficher la ferme intention d'appliquer les recommandations de la Commission de vérité et de réconciliation dans le processus de modernisation de l'Office, en veillant, entre autres, à ce que les processus d'examen, d'approbation et de vérification de la conformité établis appuient les efforts de réconciliation avec les peuples autochtones.



Participation du public

Ces récentes années, les gouvernements municipaux ont participé aux audiences de l'Office sur les grands projets de pipelines. Ainsi, 27 municipalités sont intervenues dans les audiences sur l'inversion de la canalisation 9B, le projet Northern Gateway et le prolongement du réseau de Trans Mountain, et 15 municipalités ont été autorisées à participer aux audiences sur le pipeline Énergie Est avant leur interruption.

Les municipalités qui ont participé à ces audiences ont exprimé des préoccupations particulières au sujet du processus d'audiences publiques, et ce sont sur ces préoccupations que se fondent les recommandations ci-dessous.

En mars 2015, le conseil d'administration de la FCM a adopté une résolution chargeant la FCM de s'opposer au retrait des audiences publiques habituellement tenues dans le cadre du processus d'examen des demandes présentées au tribunal de l'Office national de l'énergie, et de demander au gouvernement fédéral d'entreprendre, en consultation avec les gouvernements municipaux, les Premières Nations et les citoyens, le rétablissement du processus complet d'audiences publiques pour l'examen de toutes les demandes présentés à l'Office national de l'énergie.

Recommandations

Rehausser le statut des municipalités dans le processus d'audiences de l'Office

- 35.** Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* afin d'accorder aux municipalités le statut officiel de partie dans l'examen des projets d'infrastructures réglementées par l'Office dont le tracé traverse leur territoire. La modification devrait préciser que les coûts afférents ne peuvent être imposés aux municipalités. Le statut officiel de partie qui devrait être envisagé pourrait être défini comme un statut accordant aux municipalités les mêmes droits de participation et d'équité procédurale que ceux conférés aux promoteurs des projets proposés.

Permettre un examen et une vérification des faits au moyen d'un contre-interrogatoire par toutes les parties

- 36.** Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* afin de préciser les étapes procédurales des audiences publiques relatives aux demandes d'approbation de pipelines, en y intégrant une étape de contre-interrogatoire du promoteur par toutes les parties dans le but d'examiner et de bien vérifier les faits soumis.

Indemniser intégralement les municipalités qui participent aux audiences de l'Office

Modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* de manière à enchâsser le principe établissant que les coûts liés à la participation aux audiences publiques de l'Office ne devraient pas être transférés aux gouvernements municipaux. Afin de bien évaluer les risques que présente un projet de pipeline, les municipalités doivent procéder à des analyses techniques qui sont souvent exécutées par des spécialistes externes. Plutôt que d'être assujettis à un maximum arbitraire, les fonds accordés aux participants par l'Office devraient être proportionnels au travail que doit réaliser le participant en fonction, par exemple, du nombre de citoyens représentés par le gouvernement municipal ou du territoire ou du bassin-versant dont ce gouvernement est responsable.

