



PRÉSENTATION D'UN MÉMOIRE AU
COMITÉ D'EXPERTS SUR LA
MODERNISATION DE L'OFFICE
NATIONAL DE L'ÉNERGIE

ÉQUITERRE

Le 31 mars 2017

Table des matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduction | 3 |
| A. Équiterre : un historique d'engagement à l'égard de la réglementation énergétique et des effets des projets énergétiques | 3 |
| B. Survol : préoccupations principales quant à la modernisation de l'ONÉ | 4 |
| 2. Les temps ont changé et la modernisation de l'ONÉ est dorénavant un incontournable | 5 |
| 3. Le mandat de l'ONÉ : les changements fondamentaux nécessaires aux pouvoirs de l'ONÉ et à son champ d'activité | 8 |
| A. Les évaluations environnementales devant être retirées de la portée des pouvoirs de l'ONÉ | 8 |
| B. L'ONÉ devrait intégrer les GES à l'évaluation des applications de projets | 11 |
| C. L'ONÉ devrait inclure les GES dans ses projections relatives à l'approvisionnement et à la demande en énergie | 17 |
| D. Le mandat de l'ONÉ devrait assurer la prise en compte de projets de rechange visant à produire, à transporter et à distribuer l'énergie | 19 |
| E. L'ONÉ doit s'assurer que les concepts de « l'intérêt public » et de la « nécessité de réaliser le projet » sont perçus correctement : les intérêts de l'industrie ne doivent dorénavant plus éclipser les intérêts environnementaux et sociaux. | 22 |
| L'intérêt public | 22 |
| La nécessité du projet | 24 |
| 4. La participation du public et les audiences de l'ONÉ | 25 |
| A. Qui devrait-on permettre de participer aux audiences de l'ONÉ et de quelles façons? | 25 |
| B. Comment peut-on améliorer le processus de participation de l'ONÉ? | 28 |
| Accroître le financement des intervenants | 29 |
| Améliorer l'accès des intervenants d'intérêt public à l'expertise de haute qualité à coût abordable | 31 |
| Élaborer des normes pour assurer le dépôt de demandes de projets complètes et de haute qualité | 31 |
| Lever les échéanciers obligatoires et assurer des délais justes à chaque étape du processus d'audience | 33 |
| Exiger des analyses coûts-bénéfices (ACB) auprès des promoteurs et financer la réalisation d'ACB de rechange par les intervenants | 34 |
| Exiger l'entière conformité en matière linguistique aux audiences | 35 |
| Suivre des étapes logiques à cohérence interne au cours du processus d'audience | 36 |
| Améliorer la présentation publique initiale de l'information sur le projet | 36 |
| Restaurer les audiences publiques sur les importations et les exportations, et accroître le nombre d'audiences publiques sur les projets de lignes de transmission de l'électricité | 37 |
| Éliminer les situations de « deux poids, deux mesures » dans les actes de procédure opposant les intervenants aux promoteurs | 37 |
| Améliorer l'intégration de l'apport du public au processus décisionnel de l'Office | 38 |
| 5. Recommandations de conclusion | 38 |

1. Introduction

Équiterre apprécie l'occasion de déposer le présent mémoire auprès du Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (« l'ONÉ »). Nous espérons et comptons sincèrement et que l'examen actuellement en cours de l'ONÉ et de la loi qui le régit, soit la Loi sur l'Office national de l'énergie (« la Loi »)¹, marquera le début d'une nouvelle ère dans l'approche du gouvernement fédéral en ce qui touche la réglementation énergétique et toutes les autres questions en matière d'énergie qui sont confiées à l'ONÉ.

A. Équiterre : un historique d'engagement à l'égard de la réglementation énergétique et des effets des projets énergétiques

Équiterre est un organisme de bienfaisance sans but lucratif dont les bureaux sont situés à Montréal, à Québec et à Ottawa. Depuis plus de 20 ans, l'organisme déploie des efforts de sensibilisation et de revendication en faveur de politiques environnementales et énergétiques saines au Québec, au Canada de même que sur la scène internationale. Depuis sa création en 1993, Équiterre s'est dotée d'une mission fondamentale visant à construire un mouvement social en encourageant les citoyens, les organismes et les gouvernements à faire des choix écologiques et équitables, et ce, dans un esprit de solidarité. Notre organisme compte près de 18 000 membres et plus de 150 000 sympathisants qui résident essentiellement dans l'Est canadien. En outre, Équiterre gère le programme d'agriculture soutenue par la communauté le plus important au monde, lequel regroupe plus de 120 fermes biologiques au Québec. Œuvrant à titre d'organisme de premier plan qui s'intéresse à la gamme complète des questions environnementales et énergétiques au Canada, y compris l'énergie propre, le transport, les changements climatiques, les politiques écofiscales, la qualité de l'air et de l'eau, les fermiers de famille et la justice sociale, Équiterre est en excellente posture pour fournir des commentaires pertinents au Comité d'experts.

Les démarches de l'équipe d'Équiterre s'appuient sur l'expérience exhaustive qu'elle a cumulée en participant à des consultations portant sur des enjeux environnementaux et énergétiques, de même qu'à des processus réglementaires aux paliers fédéral et provincial et en aidant les citoyens à faire valoir leurs points de vue directement ou par le biais de l'organisme. Or, l'aptitude d'Équiterre à cibler les conditions favorables aux processus liés aux projets énergétiques qui sont, d'une part, efficaces et crédibles et, d'autre part, inclusifs, souligne la valeur de sa contribution à l'examen visant la modernisation de l'ONÉ.

¹Loi sur l'Office national de l'énergie (L.R.C., 1985, ch. N-7), ci-après dénommée « Loi sur l'ONÉ » dans les notes de bas de page, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/N-7.pdf>.

Équiterre a auparavant fourni à l'ONÉ de l'information de haute qualité durant sa participation à titre d'intervenant à des audiences publiques concernant les canalisations 9A et 9B d'Enbridge. Jusqu'à présent, l'organisme s'est d'ailleurs activement engagé dans le processus de consultation de l'ONÉ relativement au projet Oléoduc Énergie Est de TransCanada. Équiterre a également participé à de nombreuses séances de consultation tenues par la Régie de l'énergie et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec (BAPE). Plus récemment, au printemps 2016, Équiterre a pris part à une audience publique préliminaire du BAPE concernant le projet Énergie Est, ainsi qu'à plusieurs autres séances de consultation et d'audiences publiques du BAPE sur des questions liées à l'énergie et à l'agriculture depuis 2003. Équiterre est également un porte-parole et un facilitateur de premier plan en matière d'engagement public quant aux enjeux énergétiques et environnementaux pour avoir fourni des outils, des séances d'information et des conseils incitant la population à participer à des examens et des consultations aux paliers fédéral et provincial, en vue d'obtenir un apport utile auprès des diverses parties intéressées.

B. Survol : préoccupations principales quant à la modernisation de l'ONÉ

Ce mémoire porte essentiellement sur deux thèmes recommandés par le Comité d'experts dans le cadre de ce processus d'examen : le mandat de l'ONÉ et la participation de la population. En ce qui touche le mandat de l'ONÉ, nous abordons dans ce document plusieurs sphères de l'Office et de ses activités qui, nous croyons, doivent évoluer à la lumière des nouvelles dynamiques du marché de l'énergie, des préoccupations élevées de la population concernant les effets environnementaux sur les ressources naturelles et la sécurité, de même qu'un contexte environnemental pressant – un monde en voie de réchauffement et les effets des changements climatiques qui se font sentir au Canada et ailleurs sur la planète.

Nous examinons la nécessité d'apporter des changements au mandat de l'ONÉ liés à la portée de ses pouvoirs, de même qu'aux questions qu'il réglemente. Nos commentaires portant sur le mandat sont fondés essentiellement sur les questions suivantes : la désignation de l'organe le plus approprié pour réaliser les évaluations environnementales des projets énergétiques; le champ principal du mandat de l'Office devant dorénavant être axé sur les changements climatiques; l'importance pour l'Office d'étendre son champ principal d'activité actuel au-delà de l'infrastructure des combustibles fossiles dans le cadre des démarches du Canada visant à transformer son économie actuelle en une économie axée sur les énergies propres; la rectification de l'approche de l'Office en matière « d'intérêt public » en vue d'assurer que l'ensemble des besoins sociétaux sont pris en compte plutôt que de se limiter aux besoins des promoteurs de projets et de l'industrie.

En ce qui concerne la participation de la population, nous abordons non seulement comment cette dernière peut et devrait être améliorée, mais également la nécessité d'encourager la population à participer davantage au processus de consultation et davantage de Canadiens à exprimer leurs préoccupations et à exiger des réponses quant aux projets énergétiques de grande envergure

susceptibles de nuire aux collectivités de leur région, à leurs ressources naturelles vitales, ainsi qu'au climat.

2. Les temps ont changé et la modernisation de l'ONÉ est dorénavant un incontournable

L'emploi du terme *processus de modernisation*, dans le cadre de l'examen de l'ONÉ et de la Loi sur l'ONÉ, est intéressant et est considéré en partie comme une reconnaissance de la nécessité pour le Canada de veiller à ce que son organisme de réglementation énergétique et conseiller en matière d'énergie suive le rythme des changements importants qui s'opèrent aux sein des marchés de l'énergie, relativement à l'innovation technologique et en ce qui touche la tendance sans cesse croissante de la population à s'engager activement envers les enjeux énergétiques. À la lumière de ces genres de changements, il s'avère inutile d'insister outre mesure sur la nécessité d'une révision approfondie et critique de l'Office, de son mandat fondamental, de ses lois et son approche en matière d'engagement public, ainsi que de l'élaboration de nouvelles solutions aux nombreux enjeux auxquels il a été confronté récemment. Cela dit, Équiterre souhaite présenter plusieurs observations quant à la nécessité pour l'ONÉ d'évoluer. Ces observations servent à donner le ton des points de vue, des préoccupations et des recommandations présentés dans ce document.

Établi en 1959 dans le but de réglementer les oléoducs interprovinciaux, de surveiller la commercialisation et l'exportation interprovinciales des ressources énergétiques, ainsi que de conseiller le gouvernement fédéral sur les questions liées à l'énergie², l'ONÉ est censé servir d'organe canadien principal de réglementation énergétique pour le type d'énergie le plus prédominant à l'heure actuelle : les combustibles fossiles, sous forme de pétrole et de gaz. L'ONÉ a été conçu comme organe dont la responsabilité principale consiste à réglementer les oléoducs pétroliers et gaziers, de même que les exportations de pétrole et d'électricité, et ce, à une époque où les marchés de l'énergie étaient plus prévisibles. Toutefois, la volatilité et l'incertitude des marchés de l'énergie a entraîné la nécessité de la mise en place d'approches entièrement nouvelles en matière d'évaluation des projets et de nouvelles méthodes visant à inclure l'incertitude, ainsi que les politiques et les décisions gouvernementales – comme les engagements nationaux et internationaux relatifs à la réduction des gaz à effet de serre (GES) à intégrer aux projections des futurs besoins.

Depuis, le contexte a changé considérablement et nous sommes aujourd'hui confrontés à des enjeux émergents comme les changements climatiques et la transition énergétique, parallèlement à

² Gouvernement du Canada, *Document de travail : Mandat et cadre réglementaire*, Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie. Sans date. http://www.modernisation-one.ca/system/documents/attachments/2314a5d7b423bce6c67803e765e9e8b3c13fda97/000/005/305/original/Document_de_travail_-_Mandat_et_cadre_reglementaire_fr.pdf?1486047468 et Canada, *Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada*, chap. 7, novembre 1957. (Walter Gordon, Chairman)

une crise au sein de la population concernant l'acceptabilité des projets énergétiques. Bien entendu, cette situation constitue le contexte qui a donné lieu à la nécessité de la modernisation.

Pendant plus de trois décennies où il a servi d'organisme de réglementation énergétique plutôt conventionnel, l'ONÉ a été habilité à mener des évaluations environnementales (EE) sur certains projets énergétiques en 1995³, lorsque la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (1992) [« LCEE (1992) »] est entrée en vigueur⁴. Lorsque des parties de la Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable (ci-après désignée « projet de loi C-38 »)⁵ sont entrées en vigueur en 2012, l'ONÉ a vu ses pouvoirs en matière d'EE s'étendre, mais dans le contexte d'une approche considérablement affaiblie en matière d'EE. En outre, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012, [« LCEE (2012) »]⁶ qui remplace la LCEE de 1992 a réduit le nombre, la nature et le champ des EE fédérales, exigeant ainsi l'assujettissement de certains projets énergétiques aux règles de la LCEE (2012). Cela signifie que leurs EE étaient dorénavant préparées par l'ONÉ mais en vertu des nouvelles dispositions moins rigoureuses en matière d'EE de la Loi de 2012. Les modifications de 2012 découlant du projet de loi C-38 ont représenté un revirement de situation fâcheux, puisque l'ONÉ n'était pas, à l'époque de sa création, censé réaliser des EE rigoureuses avec le soutien de la participation active du public.

Équiterre croit que le « glissement de l'orientation de la mission » de l'ONÉ, dont le rôle est passé d'organisme de réglementation à organisme de réglementation combiné au rôle d'évaluateur environnemental, est à l'origine de la crise de confiance du public envers l'Office et sa crédibilité. Ce type particulier de fonctionnement multitâches ne s'est avéré idéal ni pour l'Office ni pour l'ensemble des Canadiens. Le fait de demander à un organisme de réglementation des combustibles fossiles de continuer à assurer cette réglementation tout en réalisant des EE de projets proposés par l'industrie réglementée était problématique dès le départ. Par ailleurs, les problèmes se sont intensifiés alors que la population devenait de plus en plus sensibilisée aux effets des changements climatiques liés aux oléoducs.

On doit se rappeler que l'ONÉ a été créé bien avant que les changements climatiques ne deviennent un terme familier à tous et un problème particulièrement préoccupant. De nos jours, on voit cependant au Canada et à l'échelle planétaire que les effets sérieux des changements climatiques

³ Office national de l'énergie, « FAQ – Modifications de 2012 à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* », sans date, http://www.modernisation-one.ca/system/documents/attachments/5784a189f7f3a84a6d9cab0232f0e99ca04ab4f5/000/005/429/original/FAQ-Modifications_de_2012_Loi_sur_ONE_FR.pdf?1485812410

⁴ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37 (abrogée), archivée sur le Web à <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/c-15.2/20100712/P1TT3xt3.html>.

⁵ *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* (L.C. 2012, ch. 19), <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/J-0.8.pdf>.

⁶ *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (L.C. 2012, ch. 19, art. 52), <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-15.21.pdf>.

ont commencé⁷ à se faire sentir et qu'un grand segment de la population canadienne se sent préoccupée par l'avenir. La modernisation s'avère nécessaire pour renouveler l'approche de l'ONÉ en matière d'évaluations de projets et de prévisions, de manière à ce que la menace posée par les changements climatiques soit reconnue et à ce que le Canada puisse planifier les efforts à déployer dans cette partie du monde, plutôt que d'aggraver cette situation inquiétante.

Il ne s'agit pas uniquement de l'altération du climat. L'opinion publique sur les changements climatiques et les solutions comme les projets d'énergie propre se transforme également, amorçant par la même occasion un changement radical dans la volonté de la population à apporter activement son apport aux questions énergétiques. L'ONÉ doit répondre efficacement à cette tendance face à ces impératifs et par souci de continuer à mieux répondre aux besoins de la population. Plus que jamais, les gens souhaitent exprimer leurs points de vue et leurs préoccupations concernant les projets énergétiques⁸ de grande envergure et leurs effets.

En fait, même ceux qui ne participent pas aux audiences publiques ou aux consultations ou qui protestent différemment démontrent un solide soutien à l'idée voulant que la dépendance continue aux combustibles fossiles ne constitue pas une stratégie énergétique judicieuse. Ces gens veulent que le gouvernement, les entreprises et l'industrie fassent un virage significatif vers les énergies propres. Dans un sondage de l'opinion des Canadiens sur les questions liées aux énergies et aux changements climatiques mené par Nanos Research l'automne dernier, plus des trois quarts des répondants (76 %) ont indiqué qu'ils soutenaient, ou soutenaient dans une certaine mesure, la nécessité de faire de l'investissement fédéral dans les énergies et les technologies propres une priorité essentielle, tandis qu'une proportion légèrement plus élevée de répondants (77 %) ont indiqué qu'ils soutenaient, ou soutenaient dans une certaine mesure, les efforts visant à encourager les Canadiens et les entreprises canadiennes à utiliser l'électricité propre pour leurs véhicules et leurs bâtiments au détriment des combustibles fossiles⁹.

Ces nouvelles attitudes font preuve d'une volonté de la part de la majorité des Canadiens de profiter dès maintenant des occasions de passer à la décarbonisation. Ce changement dans le sentiment populaire est une réaction logique au déferlement incessant de mauvaises nouvelles concernant les changements climatiques. La figure 1 ci-dessous présente l'évolution des données observée par le NASA Goddard Institute for Space Studies. Le graphique rappelle de façon

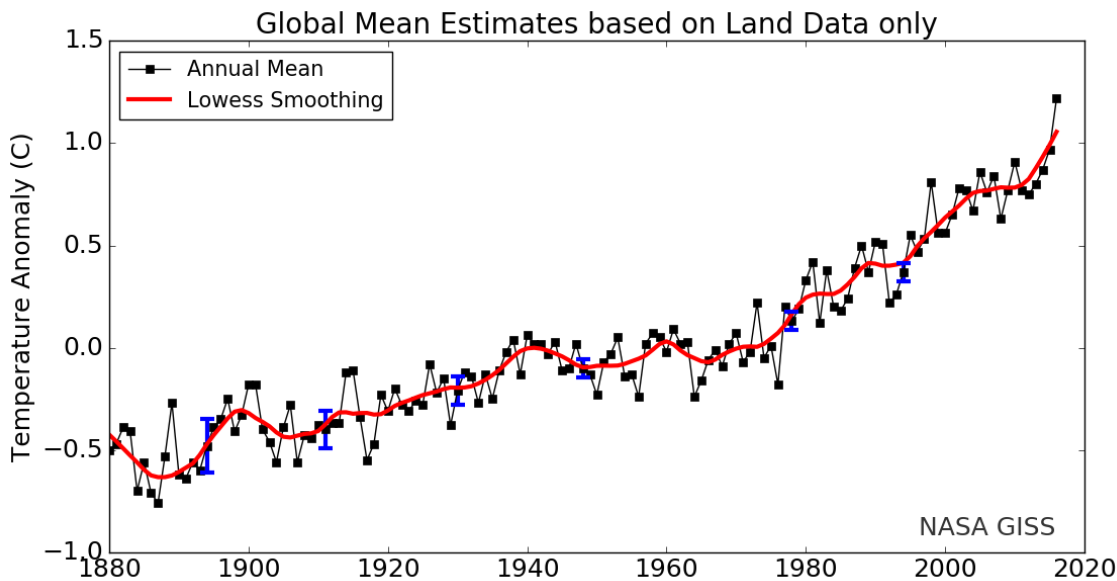
⁷ Ressources naturelles Canada, *Changements climatiques – Impacts*, page Web, dernière modification le 18 juillet 2016, <http://www.rncan.gc.ca/forets/changements-climatiques/impacts/13096>.

⁸ Voir p. ex., Mychaylo Prystupa, *NEB expecting record participation in Energy East hearings*, National Observer, 3 février 2015, <http://www.nationalobserver.com/2015/02/03/news/neb-expecting-record-participation-energy-east-hearings>.

⁹ Clean Energy Canada, *Canadians' Opinions on the Clean Energy Transition*, 2016 octobre, p. 3, <http://cleanenergycanada.org/wp-content/uploads/2016/10/Backgrounder-Clean-Energy-Transition-Polling-Nanos-CEC.pdf>.

frappante que le réchauffement planétaire est bien réel et que la gravité de la menace monte en flèche.

Figure 1 : Températures à la surface de la Terre depuis 1880 et projections jusqu'en 2020¹⁰



Néanmoins, il y a une bonne nouvelle : le gouvernement pourrait tirer parti de cette occasion historique pour faire un exercice de réflexion et convertir l'ONÉ en un organisme facilitant le type d'économie axée sur les énergies propres que valorisent tant de Canadiens. Si le processus était effectué adéquatement, l'ONÉ pourrait être converti d'un organisme perçu comme un substitut à l'industrie à un organisme susceptible de veiller à ce que le Canada fasse le genre de choix en matière d'énergie qui favorise l'avancement du pays vers un avenir axé sur les énergies propres, grâce à une réglementation visionnaire et judicieuse et à la diffusion d'information sur les énergies propres. En outre, l'ONÉ pourrait jouer un rôle déterminant en mettant le pays sur une voie sécuritaire à long terme visant à défendre l'ensemble des intérêts de la population canadienne en matière de production et de consommation judicieuses d'énergie, de protection du climat et de l'environnement, de la santé et de la sécurité du public, et de la prospérité économique.

3. Le mandat de l'ONÉ : les changements fondamentaux nécessaires aux pouvoirs de l'ONÉ et à son champ d'activité

A. Les évaluations environnementales devant être retirées de la portée des pouvoirs de l'ONÉ

¹⁰ National Aeronautics and Space Administration. Goddard Institute for Space Studies. (2017). *GISS Surface Temperature Analysis*. <https://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs/>.

L'une des questions les plus difficiles auxquelles l'ONÉ a dû faire face au cours des dernières années est sa gestion – ou sa mauvaise gestion – des évaluations environnementales (EE) parallèlement à son mandat principal de réglementation des projets énergétiques interprovinciaux et internationaux. Comme les citoyens sont de plus en plus sensibilisés aux projets énergétiques de grande envergure et préoccupés par leurs répercussions, l'engagement public envers les processus d'EE a nettement augmenté. Les projets énergétiques et leur EE ont été rapidement mis sous les feux de l'opinion de la population, qui y a trouvé de grandes lacunes. Le renforcement et l'élargissement du champ des pouvoirs de l'ONÉ à réaliser des EE ont été amorcés par le gouvernement de Harper en 2012 dans la foulée de l'affaiblissement du cadre de réglementation fédéral relativement à l'environnement. Par conséquent, la qualité et la gestion des EE en ont souffert.

Les changements apportés aux lois en matière d'environnement et d'énergie lors de la mise en vigueur de la Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable (ci-après désignée « projet de loi C-38 »)¹¹ amplifient un problème déjà existant au sein de l'ONÉ relativement à sa fonction juridictionnelle dans le cadre de l'examen des projets énergétiques : la capture réglementaire. Ce phénomène se produit lorsqu'un organisme réglementaire, créé pour être au service de l'intérêt public, met de l'avant par inadvertance (pour la plupart) les intérêts commerciaux ou politiques de l'industrie réglementée. Bien entendu, les organes de réglementation ont tendance à se concentrer sur le champ d'activité des industries qu'ils réglementent et se limitent généralement aux aspects techniques et financiers de la réglementation. Ainsi, les organes de réglementation font souvent preuve de peu d'intérêt ou de compétence, voire les deux, à réaliser des EE en lien avec les projets proposés par les entreprises qu'ils réglementent. Il va sans dire que les évaluations environnementales réalisées par un organisme de réglementation qui est perçu comme « capturé », ou qui a l'apparence de l'être, ne sont pas crédibles. L'ONÉ est de plus en plus perçu comme un organisme de réglementation capturé pour des raisons qui sont méconnues de l'Office, de même que de la population (elles ne seront ainsi pas réitérées ici).

Comme mentionné précédemment, l'ONÉ n'a pas toujours été responsable de la réalisation des EE de propositions de projets d'oléoducs et de lignes de transmission d'électricité qu'il doit examiner. Cependant, l'ONÉ réalise maintenant ses propres EE de projets d'oléoducs et de lignes de transport d'électricité de grande envergure, en plus de ses autres tâches. Pour les projets qui requièrent un certificat d'utilité publique et qui sont liés à un projet désigné au sens de l'article 2 de la LCEE (2012), l'ONÉ est l'autorité responsable de l'étude des effets du projet sur l'environnement. Les dispositions en matière d'évaluation environnementale [paragraphe 52(3) pour les oléoducs et

¹¹ *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* (L.C. 2012, ch. 19), <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/J-0.8.pdf>.

alinéa 58.16(6) pour les lignes de transport d'électricité] requièrent de l'ONÉ qu'il effectue des EE conformément aux dispositions de la LCEE (2012).

Il ressort de cette interaction entre la loi sur l'ONÉ et la LCEE (2012) que l'ONÉ est censé effectuer ses EE en considérant les différents « éléments à examiner » stipulés au paragraphe 19(1) de la LCEE (2012), y compris, mais sans se restreindre à l'objet du projet désigné, ses effets sur l'environnement et leur portée, les mesures d'atténuation possibles de tout effet néfaste sur l'environnement, les autres façons de réaliser le projet désigné et les commentaires du public. Il appert cependant qu'en pratique, les EE réalisées par l'ONÉ dépendent considérablement des données et des études fournies par les promoteurs de projets. L'examen critique et une remise en cause indépendante de cette information qui devraient s'effectuer si à la fois l'esprit et la lettre du paragraphe 19(1) de la LCEE (2012) étaient respectés ne s'opèrent pas du tout, ou ne s'opèrent pas suffisamment bien.

Équiterre maintient qu'il apparaît de plus en plus clairement que, en ce qui concerne la question des EE et de l'ONÉ, la meilleure façon d'aller de l'avant serait de faire un retour au passé – en d'autres mots, de retirer les EE du champ de compétence de l'ONÉ. L'expression « retour au passé » peut s'avérer une simplification exagérée; cependant, nous sommes essentiellement d'avis qu'il est préférable de retourner avant l'année 2012, lorsque l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) fonctionnait de manière plus indépendante, disposait d'un pouvoir plus exhaustif sur les EE et avait la compétence de réaliser des EE plus rigoureuses que celles de nos jours. Néanmoins, il ne s'agit pas de revendiquer préconiser la simple remise en vigueur de la LCEE de 1992. Si la modernisation a pour objectif de mieux connaître notre monde en rapide évolution et d'espérer pouvoir s'y adapter, un nouveau départ est ainsi nécessaire. Il faut souhaiter que l'examen des processus d'EE réalisé en parallèle avec l'examen actuel puisse en faire une réalité.

L'argument ultime au regard de cette étape critique consiste à rétablir la situation en mettant en place de solides mesures et en transférant la responsabilité du volet des EE des projets énergétiques à un organisme ou à une agence indépendant de l'ONÉ, afin de rehausser l'indépendance de l'Office et d'écarter ce dernier de l'influence de l'industrie – réelle ou perçue. Ainsi, Équiterre recommande vigoureusement de retirer les EE du mandat de l'ONÉ et de les confier à l'ACEE ou, possiblement, à un autre appareil indépendant dont la création fait actuellement l'objet de l'examen fédéral des résultats de l'examen des processus d'évaluation environnementale.

Bien que, à notre avis, le fait d'entreprendre cette démarche puisse contribuer significativement à l'indépendance et à la crédibilité de l'ONÉ, la crédibilité et la confiance qui découleraient de cette solution devraient être supplantées par d'autres mesures pour rehausser la crédibilité de l'Office en lien avec ses tâches principales de réglementation des projets énergétiques au Canada, en vue de regagner la confiance du public. Les mesures de ce genre pourraient comprendre le resserrement des règles de récusation et le rehaussement de la transparence des conflits d'intérêts. Nous ne

ferons pas l'analyse des problèmes sérieux soulevés par le projet Oléoduc Énergie Est dans ce document¹². Toutefois, nous nous devons de souligner que les mesures de récusation doivent être resserrées afin d'éviter des situations comme celles où les membres de l'Office choisissent les tables rondes, siègent aux tables rondes ou influencent d'autres façons le travail des tables rondes, et ce, même s'ils ont récemment travaillé pour une firme liée à un projet à l'étude ou pour une entreprise dont le projet est à l'étude. Une mesure similaire pourrait mettre fin au phénomène des « portes tournantes », par lequel des personnes œuvrant dans l'industrie se voient offrir des postes. Les nominations par l'ONÉ à des postes au sein de l'Office de personnes provenant directement d'entreprises qui participent aux audiences publiques devant l'Office mettent sérieusement en péril la confiance du public quant à l'intégrité et à la crédibilité de l'Office.

Même si la mise en place de mesures supplémentaires comme celles susmentionnées s'avérait une réussite, Équiterre maintient qu'il est préférable de confier les EE à un organisme dont le mandat principal est l'évaluation des effets sur l'environnement. Le retrait de la responsabilité de réaliser les EE des projets énergétiques du mandat de l'ONÉ constitue vraisemblablement l'unique mesure pour assurer efficacement l'impartialité des EE des projets énergétiques en vue de leur approbation et pour éviter le rapprochement sous-jacent avec l'industrie réglementée.

B. L'ONÉ devrait intégrer les GES à l'évaluation des applications de projets

Pratiquement chaque jour, nous apprenons une nouvelle raison pour laquelle les changements climatiques doivent être placés à l'avant-plan des décisions prises individuellement et institutionnellement : les hausses de températures mondiales battent continuellement des records, les températures océaniques sont à la hausse, les sécheresses de longue durée sont plus fréquentes et se produisent dans de nouvelles régions, les incendies de forêt, les inondations et les phénomènes météorologiques extrêmes font la une des manchettes plus souvent qu'il y a de cela une décennie, les glaciers disparaissent, et la flore et la faune connaissent de nouvelles contraintes comme elles tentent de s'adapter et de trouver des habitats propices qui sont sûrs et sains; et la liste s'allonge¹³.

En effet, il est dorénavant impératif de placer les émissions de GES et les enjeux liés aux changements climatiques à l'avant-plan des prises de décisions canadiennes en matière de projets

¹² Nous avons abordé cette question dans notre mémoire déposé auprès du Comité d'experts chargé de l'examen des processus d'évaluation environnementale.

¹³ Voir p. ex, GIEC, Changements climatiques 2014 : *Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf

énergétiques. En outre, la modernisation de l'ONÉ constitue une occasion opportune qui est non négligeable à cet égard. Même les sociétés et les pays les plus improbables à ce faire prennent des décisions importantes en vue de reconnaître la nécessité de s'écarter d'un ancien mode de vie de à forte empreinte carbone. Par exemple, les sociétés pétrolières comme Statoil ASA et Total SA commencent à prendre des mesures concrètes visant à délaissier les combustibles fossiles, comme en témoignent leurs décisions à acquérir des intérêts dans les secteurs de la production d'énergie éolienne, de la fabrication de piles et des énergies renouvelables¹⁴. Il est plutôt difficile de croire que même la plus importante société d'énergie au monde, ExxonMobil, enjointe le président des États-Unis, M. Donald Trump, de maintenir la participation de son pays à l'Accord de Paris de 2015 sur les changements climatiques, qu'elle désigne comme « un cadre efficace permettant d'aborder les risques liés aux changements climatiques. »¹⁵ Dans le même ordre d'idées, l'Arabie Saoudite, le plus important exportateur de pétrole brut au monde, a lancé récemment un plan d'énergie renouvelable d'une valeur s'élevant à 50 milliards de dollars pour encourager la création de ressources d'énergie solaire et éolienne afin de combler sa demande croissance en énergie¹⁶.

À la lumière de ces tendances d'avant-garde, Équiterre croit qu'il est d'une importance vitale pour le Canada d'intégrer les préoccupations relatives aux émissions de GES et aux changements climatiques à tous les aspects des décisions prises par son organisme national de réglementation

« Les preuves scientifiques sont claires : les changements climatiques sont l'une des plus grandes menaces de notre temps. De l'augmentation de la fréquence des sécheresses aux inondations côtières, en passant par la fonte accélérée de la glace marine dans notre Arctique, les répercussions à grande échelle des changements climatiques poussent le Canada à prendre dès à présent les mesures qui s'imposent. »
Le gouvernement du Canada, avril 2016

énergétique—l'ONÉ. Que ce soit les décisions prises concernant les propositions de projets à la surveillance des cycles de vie des projets, en passant par la création et la dissémination d'information relative aux énergies qui touchent l'approvisionnement et la demande actuels et futurs, la réorientation est nécessaire. Il est clair qu'il est non seulement devenu moralement impératif d'examiner ces aspects selon la perspective d'un monde menacé par le réchauffement planétaire et les changements climatiques, mais aussi que ce contexte comporte des obligations légales et stratégiques pour le Canada. Le gouvernement du Canada a déjà reconnu les

¹⁴ Voir p. ex., Rakteem Katakey, *Shell heads for cleaner future with sale of polluting oil sands*, Bloomberg.com, 9 mars 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-09/shell-becomes-gas-company-with-7-25-billion-oil-sands-sale>.

¹⁵ Aric Jenkins, *Even ExxonMobil Wants President Trump to Stick With the Paris Climate Deal*, Fortune, 29 mars 2017, <http://fortune.com/2017/03/29/exxon-mobil-donald-trump-paris-agreement-climate-change/>.

¹⁶ Anthony Dipaola, *Saudis Kick Off \$50 Billion Renewable Energy Plan to cut oil use*, Bloomberg, 20 février 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-20/saudis-kick-off-50-billion-renewable-energy-plan-to-cut-oil-use>

changements climatiques comme un enjeu exigeant notre plus grande attention et notre désir d'agir¹⁷.

La modernisation de l'ONÉ visant à placer les émissions de GES et les changements climatiques au cœur de ses activités de prise de décisions et de sensibilisation aux émissions de GES et aux changements climatiques constituerait une mesure importante actuellement réalisable grâce aux connaissances, aux habiletés et aux outils analytiques qui ont été acquis. En outre, cette mesure fournirait un nouvel outil efficace permettant au Canada d'honorer les engagements nationaux et internationaux en matière de changements climatiques qu'il a pris par l'entremise des quatre mesures ci-dessous :

- La signature de l'Accord de Paris sur le climat¹⁸ en octobre 2016 et, avec d'autres signataires, l'engagement à contenir l'élévation de la température mondiale au cours de ce siècle « bien en dessous du seuil des 2 degrés Celsius » par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menées pour limiter l'élévation de la température mondiale à 1,5 degré Celsius
- L'établissement d'une cible de réduction des émissions de GES de 30 % en deçà des niveaux de 2005 d'ici 2030¹⁹
- La création du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques²⁰, un plan élaboré par les premiers ministres canadiens pour atteindre, voire dépasser la cible du Canada de 2030
- La proposition d'une approche pancanadienne en matière de tarification de la pollution au carbone²¹

¹⁷ Gouvernement du Canada, (page Web), *La vision du Canada pour un avenir axé sur la croissance propre*, Dernière modification le 19 avril 2016, <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/vision-croissance-propre.html>.

¹⁸ Nations Unies, *Accord de Paris*, 2015,

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

¹⁹ Gouvernement du Canada, « Présentation de la CPDN du Canada devant la CCNUCC », faite le 15 mai 2015, <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Canada%20First/CPDN%20-%20Canada%20-%20Fran%C3%A7ais.pdf>.

²⁰ Gouvernement du Canada, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques : Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique*, 2016,

<https://www.canada.ca/content/dam/themes/environnement/documents/weather1/20170125-fr.pdf>

²¹ Gouvernement du Canada, (communiqué de presse) *Le gouvernement du Canada annonce une tarification pancanadienne pour la pollution par le carbone*, le 3 octobre 2016, http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1132149&_ga=2.249147521.741639039.1495385724-939426412.1478285619

Les récentes nouvelles d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) soulignent d'autant plus la nécessité de mettre en place une mesure plus vigoureuse et de nouvelles approches dans le cadre de la lutte du Canada pour contrer les changements climatiques. Dans son rapport *Progrès vers la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Canada* diffusé en février 2017, l'ECCC indique que nous pourrions émettre des GES à un taux de 30 % plus élevé que celui escompté d'ici 2030²². Encore une fois, le recadrage du processus décisionnel de l'ONÉ en matière d'énergie et de ses autres activités dans le but de refléter les objectifs nationaux et internationaux du Canada en matière d'émissions de GES pourrait doter le pays d'un nouvel outil et d'un nouvel avantage quant à la décarbonisation.

Les décisions et les recommandations relatives aux propositions de projets énergétiques, comme celles formulées par l'ONÉ, entraînent des incidences importantes quant aux émissions de GES et au climat. Ces incidences ne peuvent plus être ignorées et, dans cet esprit, Équiterre offre dans ce document quelques suggestions pour tirer parti de la modernisation de l'ONÉ dans le but de faire avancer le travail du Canada dans sa lutte contre les changements climatiques. Afin de mieux comprendre comment les décisions de l'ONÉ concernant les projets énergétiques pourraient être empreintes d'une nouvelle sensibilité envers le climat, il est utile de rappeler le processus de l'ONÉ quand il s'agit de formuler des décisions et des recommandations relatives aux projets.

Les examens des projets énergétiques que réalise l'ONÉ comprennent deux volets distincts, chacun doté de sa propre évaluation²³. L'examen des effets environnementaux constitue l'un des processus d'évaluation des projets de l'ONÉ qui lui permet de prendre une décision (pour les projets de petite envergure) ou de faire une recommandation au Cabinet (pour les projets de plus grande envergure) quant à leur approbation ou leur rejet. On désigne cet examen dans les lois ainsi que dans la pratique comme une *évaluation environnementale*. Comme Équiterre recommande ci-dessus la réalisation des EE par un organisme ou un appareil autre que l'ONÉ, nous conseillons vivement et soulignons la prise en compte des évaluations en matière d'émissions de GES et de changements climatiques, et ce, peu importe l'organisme ou l'appareil réalisant les EE. En outre, l'organisme ou l'appareil effectuant les EE devrait analyser les émissions de GES attribuables non seulement aux projets en soit, mais aussi aux activités en amont et en aval liées à ces projets.

L'autre volet des examens de projets que réalise l'ONÉ, communément appelé *l'examen de la nécessité du projet*, aborde essentiellement des facteurs comme l'approvisionnement, la demande,

²² Environnement et Changement climatique Canada : *Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement – Progrès vers la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Canada*, http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-144-48-2017-eng.pdf.

²³ Bien qu'Équiterre reconnaisse que le mécanisme visant à lier ces deux examens est important, il est difficile d'envisager comment ce lien pourrait s'établir avant que les examens fédéraux en cours touchant à l'ONÉ, à l'ACEE et à d'autres organes soient terminés. Par conséquent, aborder le mécanisme de lien dépasse le cadre du présent mémoire.

l'existence réelle ou potentielle des marchés, la faisabilité économique et le financement²⁴. Pour le cas des oléoducs, cet examen est stipulé dans le paragraphe 52(2) de la Loi. Il est critique de réviser ce test afin d'y intégrer explicitement les facteurs liés à l'approvisionnement et à la demande dans le contexte de la décarbonisation active, des engagements nationaux et internationaux en matière de GES que le Canada doit honorer et, bien entendu, de la prise en compte des effets des mesures relatives à la tarification du carbone. L'accroissement significatif de la portée du paragraphe 52(2) constituerait une première étape essentielle à cette révision. Depuis 2012, les seuls facteurs dont l'Office « doit tenir compte » dans l'application de ces tests sont ceux « qu'il estime directement liés au pipeline et pertinents. » Par conséquent, la portée du paragraphe 52(2) est trop restreinte aux oléoducs pour permettre aisément l'inclusion de facteurs plus distants ou indirects.

Pour bien saisir comment ces modifications pourraient changer l'approche de l'ONÉ quant au volet de l'examen de la nécessité des projets, il est utile de se pencher sur la pratique actuelle. L'ONÉ dépend actuellement de l'information sur l'approvisionnement, la demande et d'autres marchés fournie par les promoteurs lorsqu'il effectue des examens de la nécessité des projets. Le fait que la plupart des analyses, des prévisions et des projections présentées par les promoteurs dans le cadre de l'application de leurs projets soient axées sur l'industrie et préparées pour l'industrie constitue un problème. Les prévisions diffusées chaque printemps par l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP)²⁵ en sont un excellent exemple. Sans étonnement, ces types de prévisions ne comprennent pas les hypothèses ou les facteurs qui permettent de reconnaître, notamment, la nécessité pour le Canada d'émettre moins de carbone et d'atteindre ses objectifs de réductions des émissions de GES.

Il est effectivement difficile d'imaginer une prévision en matière de pétrole préparée par l'industrie qui ne mène *pas* à la conclusion que davantage de projets d'infrastructure de transport des combustibles fossiles sont nécessaires. Pourtant, ce genre de prévisions est précisément celui sur lequel se fonde le plus souvent le volet de l'examen de la nécessité des projets dans leur évaluation. Il est ainsi très évident que, de façon générale, l'ONÉ considère les prévisions de l'industrie comme absolues dans ses énoncés de décisions concernant les projets d'oléoducs comme celui de la phase 1 de la canalisation 9 d'Enbridge (« canalisation 9A »),²⁶ de la canalisation 9B²⁷ et de la

²⁴ L'intérêt public est également mentionné comme facteur, mais ce sujet est abordé dans la section III E du présent mémoire, ci-dessous.

²⁵ Voir p. ex., Canadian Association of Petroleum Producers, *2016 Crude Oil Forecast, Markets and Transportation Report*, juin 2016, accessible par téléchargement à partir du site Web de la CAPP <http://www.capp.ca/publications-and-statistics/publications/284950>.

²⁶ Office national de l'énergie, *Lettre de décision Dossier OF-Fac-Oil-E101-2011-01 01*, 27 juillet 2012, <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/834306>

²⁷ Office national de l'énergie, *Motifs de décision, Pipelines Enbridge Inc. OH-002-2013*, mars 2014, <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/2432128>

canalisation 3²⁸. Malheureusement, l'ONÉ remet rarement, voire jamais, en question la qualité, la crédibilité ou les hypothèses des prévisions de l'industrie.

En outre, l'ONÉ ne fait généralement même pas ses propres analyses de la nécessité des projets à l'aide de ses propres données et modèles. Bien que les modèles de projections de l'ONÉ présentent eux-mêmes des lacunes aux fins faisant l'objet du présente mémoire (un sujet faisant l'objet de la sous-section suivante de cet exposé), le fait que l'ONÉ ne se préoccupe même pas, dans la plupart des cas, d'effectuer sa propre évaluation de la nécessité prévue des projets est inquiétant.

Il va sans dire que l'approche actuelle de l'ONÉ est loin de prendre en compte les objectifs et engagements en matière de décarbonisation; cette situation doit changer. Le Pembina Institute a résumé l'approche privilégiée par l'ONÉ en ces mots succincts : « Les analyses de marché de projets et les évaluations des besoins doivent se fonder sur les données et les prévisions portant sur les conséquences d'une action climatique nationale et internationale sur la viabilité économique des projets soumis. »²⁹

De plus, il importe de reconnaître que les émissions de GES, ainsi que leurs coûts, représentent maintenant une incidence importante sur le financement de tout projet. Par conséquent, l'ONÉ devrait dorénavant, en plus d'évaluer d'autres facteurs économiques, *aussi* considérer les émissions de GES attribuables aux projets pour leur durée de vie complète en évaluant leur viabilité économique.

L'examen de la nécessité des projets devrait avoir pour but ultime de veiller à ce que, conformément au cadre d'action des engagements légaux et stratégiques visant à promouvoir la réduction des émissions de GES, les projets à faible émission de GES assurant la sûreté énergétique du Canada soient favorisés par rapport aux projets à émission élevée de GES. À notre avis, cet objectif devrait être intégré au mandat modernisé de l'ONÉ.

Cette approche relative au volet de l'examen de la nécessité des projets, associée au traitement des émissions de GES directes, d'amont et d'aval dans le volet de l'EE, permettrait à l'ONÉ d'évaluer les risques micro-économiques et macro-économiques associées aux émissions de GES attribuables aux projets.

²⁸ Office national de l'énergie, *Pipelines Enbridge Inc. OH-002-2015 Volume I : Décisions et Recommandations*, avril 2016, https://www.rncan.gc.ca/sites/www.rncan.gc.ca/files/energy/pdf/Volume_I_-_D%C3%A9cisions_et_recommandations_-_OH-001-2015_-_A4Z5U1.pdf

²⁹ Erin Flanagan, Lindsay Wiginton, *Bonne gouvernance dans l'ère de décarbonisation : pour un Office national de l'énergie renouvelé*. Pembina Institute, janvier 2017, p. 4, <http://www.pembina.org/reports/neb-modernization-brief-french-final.pdf>

En résumé, Équiterre recommande dans les termes les plus fermes que les répercussions des émissions de GES et des changements climatiques attribuables aux projets énergétiques fassent l'objet d'une sérieuse prise en compte exhaustive dans les deux volets de l'examen des projets : l'EE et l'examen de la nécessité des projets. Compte tenu de l'état actuel de la planète, des engagements nationaux et internationaux du Canada et des impératifs moraux à préserver une planète saine pour les générations à venir, la prise en compte des tests climat dans les décisions relatives aux projets énergétiques de l'ONÉ constitue la mesure appropriée à prendre et devrait devenir une priorité élevée dans le processus de modernisation de l'ONÉ.

- C. L'ONÉ devrait inclure les GES dans ses projections relatives à l'approvisionnement et à la demande en énergie

Les prévisions de l'ONÉ sont trop conventionnelles et doivent être modifiées de façon significative pour permettre à l'Office de fournir de l'information exacte et constructive sur les énergies au gouvernement, à la population et à l'industrie. Bien que les projections et les prévisions macroéconomiques actuellement préparées par l'ONÉ et utilisées dans des publications comme les rapports *Avenir énergétique du Canada*³⁰, fournissent généralement de multiples scénarios (p. ex., scénarios de référence, scénarios de prix de pétrole bas, moyen et élevé), elles n'offrent toujours bien qu'une seule vue d'ensemble de l'avenir – un avenir irréaliste où la production et le transport des combustibles fossiles continueront selon un scénario de maintien du statu quo, indépendamment du devoir du Canada à respecter ses engagements nationaux et internationaux en réduisant ses émissions de GES.

Par conséquent, Équiterre recommande fortement à l'ONÉ de réviser ses méthodes dans le cadre de sa stratégie de modernisation, dans le but de veiller à ce que ses prévisions et projections (auxquelles se fient les décideurs, la population, les médias et les autres intervenants) reflètent les éléments qui suivent :

- La nécessité pour le Canada d'honorer ses engagements nationaux et internationaux en matière de climat et de respecter les objectifs stratégiques en termes de réduction des émissions de GES
- Les facteurs macroéconomiques de rechange qui illustrent les modifications à l'approvisionnement et à la demande dans le contexte d'une économie à émission réduite de carbone

³⁰ Office national de l'énergie, *Avenir énergétique du Canada en 2016 - Offre et demande énergétiques à l'horizon 2040*, janvier 2016, <https://www.neb-one.gc.ca/nrg/ntgrtd/ftr/2016/index-fra.html>

- Les futurs scénarios qui sont plausibles ou possibles comme Canada prend graduellement le virage de la décarbonisation qui tient compte des incidences, y compris l'expansion substantielle de l'énergie propre et de l'efficacité, l'adoption accrue des nouvelles technologies comme les technologies éoliennes et solaires (particulièrement décentralisées) et l'électrification accrue des moyens de transport, qui sont trop souvent sous-évaluées par certaines agences de prévision, dont l'Agence internationale de l'énergie

Les prévisions et projections associées à ce genre d'approche sont possibles dès aujourd'hui. En fait, durant une étude récente³¹ préparée conjointement par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA), on a utilisé des méthodes similaires pour évaluer les changements susceptibles d'être nécessaires au sein du secteur mondial de l'énergie afin d'atteindre l'objectif principal de l'Accord de Paris sur le climat : contenir l'élévation de la température moyenne de la planète durant ce siècle à « nettement en dessous du seuil de 2 degrés Celsius et poursuivre l'action menée pour limiter d'autant plus l'élévation des températures moyennes de la planète à 1,5 degré Celsius au-dessus des niveaux préindustriels. »³²

Équiterre recommande ainsi à l'ONÉ d'examiner les modèles utilisés par l'AIE et l'IRENA, ou encore des modèles similaires dans un effort pour élaborer des méthodes de prévision qui intègrent les genres de facteurs susmentionnés.

D'autres améliorations essentielles sont nécessaires au mandat d'information liée aux énergies de l'ONÉ, notamment :

- Exiger de l'ONÉ qu'il fournisse les détails relatifs aux hypothèses qu'il utilise pour faire ses prévisions, ses analyses et ses projections
- Rehausser la transparence et réduire au minimum la suppression des données aux fins de préservation des avantages commerciaux³³

³¹ [Résumé / Chapitre 1/4] de *Perspectives for the energy transition – investment needs for a low-carbon energy system*, OECD/IEA and IRENA, 2017, https://www.energiewende2017.com/wp-content/uploads/2017/03/Perspectives-for-the-Energy-Transition_WEB.pdf.

³² Nations Unies, *Accord de Paris*, 2015,

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

³³ Il s'agit particulièrement d'un problème en lien aux données sur les canalisations. Par exemple, on semble avoir supprimé une quantité exorbitante de données sur les canalisations pour les provinces de l'Est au cours des dernières années. Un meilleur accès aux données de débit sur les canalisations doit être assuré d'une quelconque manière. On doit instaurer un équilibre plus équitable entre les besoins de l'entreprise en matière de confidentialité et les besoins de la population en matière d'information de base sur le déplacement des combustibles fossiles à travers le pays.

- Améliorer l'opportunité de l'information et de la publication des données (p. ex., réduire les délais de diffusion, traiter les données brutes sur les importations aussi rigoureusement que les données sur les exportations)
 - Améliorer la présentation des données de déversement (p. ex., des formats plus conviviaux nécessaires à l'accès raisonnable du public aux données et à leur compréhension : utiliser uniquement des feuilles de calcul est insuffisant)
 - Entreprendre activement des démarches pour se prémunir d'hypothèses axées sur les combustibles fossiles et des impartialités dans les rapports et analyses de l'ONÉ
- D. Le mandat de l'ONÉ devrait assurer la prise en compte de projets de rechange visant à produire, à transporter et à distribuer l'énergie

Depuis sa fondation, l'ONÉ a approuvé des projets d'oléoducs et de lignes de transmission d'électricité, et a supervisé la commercialisation, l'exportation et l'importation de combustibles fossiles. Aujourd'hui, le visage de l'énergie évolue avec les demandes continues dans ce secteur pour un travail plus propre et plus vert, lesquelles parviennent à inciter les marchés à adopter les technologies et les méthodes associées aux autres énergies émergentes à faible empreinte carbone. Par exemple, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a été en mesure d'élever sa prévision de croissance de cinq ans relative aux énergies renouvelables grâce aux réductions substantielles des coûts et au soutien stratégique soutenu de la part des États-Unis, du Mexique, de la Chine et de l'Inde³⁴. De plus, en 2016, les énergies renouvelables ont surpassé le charbon pour devenir la plus importante source de puissance installée d'énergie au monde³⁵.

Les attitudes ont également changé, peut-être par cause ou symptôme de la dynamique décrite ci-dessus, ou par une combinaison des deux. Par exemple, un sondage effectué auprès des Canadiens en 2016 a révélé qu'une vaste majorité était d'accord avec l'idée que le gouvernement fédéral fournisse du soutien en matière de technologie et d'infrastructures permettant aux provinces d'utiliser davantage l'énergie électrique renouvelable, comme l'énergie solaire ou éolienne³⁶.

³⁴ Megan Rowling, *2016: A year of transition from talk to action on climate change*, Thompson Reuters Foundation, le 22 décembre 2016, <http://news.trust.org/item/20161222000534-b46s4/>.

³⁵ Ibid.

³⁶ Clean Energy Canada, *Canadians' Opinions on the Clean Energy Transition*, octobre 2016, p. 3, <http://cleanenergycanada.org/wp-content/uploads/2016/10/Backgrounder-Clean-Energy-Transition-Polling-Nanos-CEC.pdf>.

82 % des Canadiens favorisent l'appui du gouvernement fédéral à la technologie et aux infrastructures pour aider les provinces à utiliser davantage l'énergie électrique renouvelable.

Source : sondage de Nanos Research commandé par Clean Energy Canada et mené en octobre 2016

L'ONÉ doit refléter et appuyer ces changements au sein des marchés de l'énergie en exerçant ses fonctions juridictionnelles et de diffusion de l'information sur les énergies différemment que par le passé. Cela signifiera la révision de ces deux aspects du mandat de l'ONÉ dans le cadre du processus de modernisation.

En ce qui concerne son rôle juridictionnel qu'il exerce durant les audiences sur les projets énergétiques : le mandat de l'ONÉ et la Loi nécessitent des révisions qui permettraient à l'Office d'assumer un rôle plus proactif lorsqu'il s'agit de considérer des solutions de rechange aux projets d'infrastructures de combustibles fossiles de grande envergure. Lorsque l'ONÉ s'engage à effectuer un examen de la nécessité du projet en lien avec un projet conventionnel d'oléoduc ou de ligne de transmission d'électricité proposé par un promoteur, il devrait être autorisé à exiger des promoteurs qu'ils précisent, décrivent et évaluent un projet de rechange qui n'est pas fondé sur les combustibles fossiles susceptibles de combler les mêmes besoins. Ces projets de rechange pourraient porter sur la production, le transport ou la distribution de l'énergie dans différents secteurs, dont l'électrification du transport, y compris le soutien au développement des véhicules électriques, l'électrification propre des processus de construction ou industriels, la distribution de l'énergie renouvelable générée par des sources décentralisées et centralisées, et la modernisation du réseau de transmission, y compris les infrastructures d'emmagasiner et de réseau intelligent.

Aucun langage dans la Loi actuelle sur l'ONÉ n'exige de l'ONÉ qu'il considère des projets de rechange aux projets proposés. Cependant, une exigence figurant dans le Guide de dépôt de l'ONÉ enjoint aux promoteurs d'inclure, dans leur demande relative à la nécessité de réaliser un projet, la raison pour laquelle ils ont choisi le projet proposé au détriment d'autres possibilités³⁷. Toutefois, il n'en va absolument pas de même si on leur demande de fournir une réponse complète quant à la manière dont ils prévoient combler les besoins des projets proposés au moyen d'un projet de rechange ou concurrent. Équiterre recommande la révision de la Loi et du Guide de dépôt pour veiller à ce que des projets de rechange soient à la fois proposés par les promoteurs et pris en compte par l'ONÉ dans le cadre de son examen de la nécessité des projets.

³⁷ Office national de l'énergie, *Guide de dépôt*, révisé en décembre 2016, pages 4-3 à 4-4, <https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnbn/flngmnl/flngmnl-fra.pdf>

En ce qui touche le mandat de l'ONÉ visant à préparer et à disséminer de l'information sur les énergies, la structure linguistique de la Loi sur l'ONÉ devrait être élargie pour permettre à l'ONÉ de surveiller, de déclarer et, le cas échéant, de réglementer de nouvelles méthodes de recharges de production, de transport ou de distribution de l'énergie. Plus précisément, le mandat de l'ONÉ devrait être élargi afin qu'il inclue des fonctions de surveillance et de diffusion régulière d'information auprès du gouvernement, du public et de l'industrie, notamment sur ces sujets :

- D'autres moyens de produire, de transporter, de distribuer et d'emmagasiner l'énergie --- dans les zones côtières et extracôtières
- L'avancement du Canada dans son processus de modernisation des réseaux nationaux d'électricité et de projets particuliers visant l'électrification propre et le soutien aux véhicules électriques
- La recherche et le développement en matière de technologies et de pratiques écologiques pour remplacer les sources d'énergie à forte intensité de carbone par des sources à faible émission de carbone
- Les avancées en matière d'efficacité énergétiques et la promotion de l'efficacité énergétique comme source d'énergie de recharge
- Des données économiques sur le secteur des énergies propres (p. ex., croissance de l'emploi, contribution à l'économie)

Aux États-Unis, le secteur de l'énergie propre emploie maintenant plus de gens que le secteur des combustibles fossiles.

- Le nombre d'emplois dans le secteur des énergies propres a surpassé celui de l'ensemble des emplois dans le secteur des combustibles fossiles dans un ratio de 2,5 à 1.
- Le nombre d'emplois dans le secteur des énergies propres a surpassé le nombre de l'ensemble des emplois dans le secteur du charbon et du mazout dans un ratio de 5 à 1

Source : analyse des données du département de l'énergie des É.-U. par le Sierra Club, publiée en mars 2017

<http://content.sierraclub.org/press-releases/2017/03/attention-donald-trump-new-report-shows-clean-energy-employs-far-more-workers>

- E. L'ONÉ doit s'assurer que les concepts de « l'intérêt public » et de la « nécessité de réaliser le projet » sont perçus correctement : les intérêts de l'industrie ne doivent dorénavant plus éclipser les intérêts environnementaux et sociaux.

L'intérêt public

Au cœur de l'enjeu lié au mandat de l'ONÉ se trouve cette question : « Qui donc l'ONÉ sert-il? » Puisque l'Office est un organisme public, la réponse devrait être claire : le public. Cette perception est également reflétée dans le Cadre de référence du Comité d'experts, qui stipule que « l'Office a le mandat prescrit par la loi de réglementer dans l'intérêt public canadien. »³⁸ Dans le même ordre d'idée, le Rapport annuel de l'ONÉ au Parlement souligne le fait que la raison d'être de l'organisme consiste à être au service de l'intérêt public. D'ailleurs, le rapport clarifie le sens de la définition suivante : « L'intérêt public englobe les intérêts de tous les Canadiens et Canadiennes; il s'agit d'un équilibre des intérêts économiques, environnementaux et sociaux qui changent en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société. »³⁹

Malheureusement, le traitement du terme *intérêt public* en lien avec les audiences de l'ONÉ ne reflète ni le sens légal ni le sens ordinaire de ce terme. Il semble que le sens du concept se soit bien éloigné de son sens d'origine; cette constatation est sans nul doute liée au problème de la capture réglementaire abordé plus haut. L'ONÉ réglemente effectivement l'industrie, mais il ne s'agit nullement d'affirmer qu'il sert les intérêts de l'industrie avant tout. La réforme de l'Office se révélera une étape fondamentale dans la modernisation de l'ONÉ afin de s'assurer qu'il sert réellement l'intérêt public. Bon nombre de nos recommandations formulées dans les sections précédentes sont liées à cet objectif.

Cette réforme nécessaire commence par la précision des termes et la fin de l'emploi d'un concept qui s'est révélé un écartement nuisible du terme *intérêt public*. Si les termes ne sont pas définis et employés correctement, l'ONÉ risque probablement de demeurer « un organisme de réglementation capturé » et la crise et le déficit de confiance du public perdureront.

Équiterre croit que le concept de *l'intérêt public* dans la Loi doit être rectifié pour deux raisons : premièrement, afin d'assurer que ce terme est effectivement un facteur obligatoire et principal des décisions en matière de projet et, deuxièmement, d'assurer que tous les participants aux audiences portant sur les projets énergétiques comprennent que le sens du terme *intérêt public* l'emporte sur les intérêts des promoteurs, de l'industrie ou encore de l'économie. L'ONÉ doit servir les besoins de l'ensemble de la population en s'acquittant de ses tâches de réglementation de l'industrie de

³⁸ Gouvernement du Canada, *Modernisation de l'Office national de l'énergie : Comité d'experts – Cadre de référence*, Dernière modification le 10 février, 2017, <http://www.modernisation-one.ca/cadre-de-referenc>

³⁹ ONÉ, Rapport annuel 2015 au Parlement, p. 12, <https://www.neb-one.gc.ca/bts/pblctn/nlprpt/2015/nlprpt2015-fra.pdf>.

l'énergie. Cela signifie qu'il doit prendre des décisions ou faire des recommandations concernant les projets avec ce fait bien présent à l'esprit.

Pourquoi la précision du terme *intérêt public* est-elle si importante à la modernisation du mandat de l'ONÉ? Nous renvoyons la réponse à cette question au problème fondamental de la capture réglementaire. Malheureusement, la capture réglementaire est un phénomène qui se produit depuis bien trop longtemps à l'ONÉ pour présumer que le problème se réglera de lui-même durant le processus de modernisation. En outre, le phénomène de capture réglementaire est très omniprésent, peu importe où et quand il se produit. Il n'est donc pas sage de choisir de ne pas prendre de précautions visant à isoler les futures décisions de l'Office de son influence.

Des démarches déterminantes et des précisions plus explicites quant au terme *intérêt public* ne sont pas qu'un exercice de langue : elles sont importantes pour notre futur bien-être environnemental et économique, parce qu'en contribuant à rectifier le problème de capture réglementaire, ces démarches permettront au Canada d'éviter de se lier à une industrie qui dépend d'une source d'énergie appelée disparaître – les combustibles fossiles.

La définition du concept *intérêt public* dans la Loi constituerait la première démarche. Elle semble nécessaire et évidente, et la définition dans le Rapport annuel de l'ONÉ de 2015 au Parlement est un bon début. Cependant, le concept devrait également être compris pour inclure les intérêts intergénérationnels (un aspect crucial de la lutte contre les changements climatiques), les intérêts liés à la sécurité publique, de même que les intérêts régionaux et locaux plutôt que seuls les intérêts nationaux.

Au-delà de la simple définition du terme, d'autres correctifs législatifs relativement à l'intérêt public sont cependant fortement requis. Si le gouvernement compte réellement faire de « l'intérêt public » une préoccupation centrale durant l'évaluation des projets d'oléoducs, il existe une sérieuse lacune dans la Loi. Plus particulièrement, dans l'examen de « l'utilité publique » (communément appelé *l'examen de la nécessité*) stipulé dans le paragraphe 52(2), « l'intérêt public » est indiqué comme le dernier « facteur » dans une liste facultative de facteurs que l'Office « peut considérer » durant l'évaluation des projets. Ce fait est complètement illogique de deux manières. Premièrement, comment « l'intérêt public » peut-il être à la fois au cœur du processus d'évaluation des projets et une préoccupation ultime tout en étant facultatif (comme dans l'expression « peut considérer »)? Si le but ultime de l'examen de la nécessité, associé à l'examen « des effets environnementaux négatifs importants » en vertu de la LCEE (2012) consiste à vérifier si le projet est, ou n'est pas, « dans l'intérêt du public canadien », alors « l'intérêt public » ne devrait assurément pas être perçu comme facultatif. Deuxièmement, et pour des raisons similaires, si la raison d'être fondamentale de l'Office est effectivement de servir l'intérêt public, alors l'inclusion

de ce dernier comme « facteur » à considérer est circulaire. Cette situation n'a aucun sens et doit être corrigée.

Nous devons mentionner une autre singularité connexe, bien que la solution ne soit pas claire. En considérant le concept d'*intérêt public* tel que défini par l'ONÉ dans son Rapport annuel de 2015 au Parlement, nous savons qu'il englobe les intérêts environnementaux et sociaux, et qu'ils sont des facteurs examinés durant le processus d'EE, lequel nous avons recommandé de confier à un organisme indépendant de l'ONÉ. Ainsi, l'examen de la nécessité du projet dans la Loi sur l'ONÉ doit être entièrement révisé pour refléter le fait que l'ONÉ doit incorporer les résultats d'une EE réalisée, idéalement, indépendamment de l'Office (p. ex., par l'ACEE).

Équiterre croit que ces corrections de parcours dans le langage de la Loi aideront à réorienter les réflexions vers l'un des aspects appropriés durant les examens de projets – soit la question à savoir si un projet proposé, compte tenu de tous ses effets possibles et tous ses avantages, est ou n'est pas dans l'intérêt du public.

La nécessité du projet

Le concept *nécessité du projet* doit être revu pour assurer que son sens correspond aux besoins sociétaux plus vastes et reflète une analyse exhaustive des projets de rechanges ou concurrent. Une révision non seulement de la Loi est nécessaire, mais aussi de l'approche générale de l'ONÉ quant à ce concept. Les promoteurs, les alliés de l'industrie et les décideurs doivent comprendre clairement que les besoins des promoteurs ne sont pas les besoins du public. D'ailleurs, les besoins de l'industrie sont différents de ceux du public.

La confusion sur ce point règne pour plusieurs raisons, notamment parce que le terme *nécessité du projet* n'est ni employé ni défini dans la Loi. Par conséquent, le concept de *nécessité du projet* est devenu assimilé au désir des promoteurs de réaliser des projets fondés sur leur croyance que ces derniers sont nécessaires. Ce problème est étroitement lié à la manière dont l'évaluation des besoins a été traitée jusqu'à ce jour (abordée plus haut). Comme rappel, les promoteurs fournissent à l'ONÉ des analyses et prévisions de marché qui sont étroitement fondées sur des hypothèses mises de l'avant par l'industrie à propos de l'avenir, et l'ONÉ a tendance à se fier à cette information en effectuant l'examen de la nécessité du projet. Comme expliqué ci-dessus, il est impératif que l'ONÉ oblige les promoteurs à démontrer comment leurs projets s'inscrivent dans les projections macroéconomiques de rechange en matière d'approvisionnement et de demande qui dépassent l'horizon des scénarios de prix de pétrole bas/moyens/élevés et intègrent les facteurs comme l'adoption de véhicules électriques et la réduction de la consommation de carburant. Ainsi, la Loi doit idéalement être dotée d'un langage explicite pour veiller à ce que les promoteurs choisissent et

analysent des projets dits « de rechange ». Ces autres projets peuvent porter sur des aspects autres que les infrastructures (p. ex., les combustibles).

Par ailleurs, le Guide de dépôt de l'ONÉ destiné aux promoteurs doit notamment être revu pour veiller à ce que les entreprises confrontées au terme *nécessité du projet* ne présument pas qu'il s'agit de *leur* nécessité du projet, d'un point de vue commercial. Il en va de même pour la façon dont ce terme est perçu par les participants des audiences lorsqu'il apparaît dans la « liste des questions » d'une audience, comme il est souvent le cas.

Ainsi, pour veiller à ce que les intérêts des promoteurs ou de l'industrie ne dominent pas le résultat du volet de l'examen de la nécessité des évaluations de projets de l'ONÉ (décrit ci-dessus), une perception plus élargie du terme *nécessité du projet* est impérative et devrait être définie explicitement dans la Loi. Seule cette étape est susceptible d'éliminer hors de tout doute que la « nécessité du projet » ne s'applique pas uniquement et principalement aux besoins du promoteur ou de l'industrie, ou encore aux besoins économiques.

Enfin, si, comme recommandé dans la sous-section précédente, « l'intérêt public » est perçu de façon élargie et inclusive, la logique dicte que la *nécessité du projet* doit également être perçue selon une perspective élargie et inclusive.

4. La participation du public et les audiences de l'ONÉ

Les enjeux importants auxquels l'ONÉ fait face dans le domaine de la participation du public découlent sans nul doute du fait que l'Office n'a pas été conçu pour accommoder l'engagement de la population dans son ensemble. Dans cette section, nous précisons de nombreux obstacles actuels à la participation significative du public durant les processus d'audience et de consultation de l'ONÉ et nous formulons des recommandations précises en vue de son amélioration.

Tous les obstacles à la participation exhaustive et efficace du public tendent à engendrer de la frustration et de l'insatisfaction chez les participants éventuels, ce qui risque de compromettre la crédibilité, la confiance, l'efficacité et l'efficience. L'élimination ou la réduction de ces obstacles devrait, selon Équiterre, permettre des audiences plus combles et plus efficaces à l'avenir – des audiences qui font ce pour quoi elles ont été conçues, mais qui, parallèlement, répondent aux besoins particuliers des divers participants.

A. Qui devrait-on permettre de participer aux audiences de l'ONÉ et de quelles façons?

Nous commençons par la prémisse voulant que l'engagement élargi soit nécessaire pour assurer un dialogue constructif au sujet des projets énergétiques. Malheureusement, il ne s'agit pas du point de départ en vertu des règles et de la Loi sur l'ONÉ. Comme expliqué dans le Guide sur le processus

d'audience de l'ONÉ, seules les personnes qui sont acceptées par l'ONÉ à titre de participants aux audiences peuvent participer comme intervenants ou auteurs de lettres de commentaires⁴⁰. Les participants éventuels doivent remplir des demandes détaillées, qu'ils souhaitent un statut d'intervenant (une personne ou un organisme qui peut participer à tous les aspects et à toutes les phases d'une audience formelle) ou d'auteur d'une lettre de commentaires (habituellement une personne, mais pas nécessairement un individu, dont la participation à l'audience se restreint à la présentation d'une lettre de commentaires).

Il est immédiatement frappant de constater, au sujet des critères de participation stipulés au paragraphe 55.2 de la Loi, que *tous* les participants, qu'ils soient intervenants ou des personnes souhaitant simplement présenter des lettres de commentaires, doivent satisfaire les exigences étroites et strictes de participation. Ces critères obligent les participants à être *soit* des personnes qui, selon l'Office, sont « directement touchées »⁴¹ par l'approbation ou le refus d'une demande de projet, *ou* des personnes qui, toujours selon l'Office, possèdent des « connaissances ou des renseignements pertinents »⁴² en lien avec le projet. Avant les changements de 2012, l'ONÉ devait prendre en considération les objections aux projets proposés qui étaient soulevées par toute personne intéressée, même si l'Office avait toujours le pouvoir de décider qui était ou non une personne intéressée⁴³.

En ce qui touche les personnes souhaitant participer à titre d'auteur d'une lettre de commentaires, Équiterre pense qu'il s'agit là d'un emploi mal avisé du temps de tous et une embûche pour les Canadiens obligés de satisfaire ces exigences strictes de participation et de présenter une demande lorsqu'ils souhaitent écrire une lettre au gouvernement, afin de lui faire part de leurs opinions concernant un projet proposé. La Loi place l'Office dans une posture très déplaisante en devant tenir à des citoyens préoccupés des propos de ce genre : « Non, nous ne prendrons pas la peine d'examiner la lettre que vous avez pris le temps d'écrire à propos de ce projet, car nous pensons que vous ne satisfaites pas les exigences légales nécessaires à l'admissibilité d'une personne à rédiger une lettre. » Équiterre croit que tout Canadien souhaitant fournir son apport au sujet d'un projet énergétique important devrait se voir accorder au moins le statut « d'auteur d'une lettre de commentaires », de plein droit, et recommande la suppression de la nécessité insensée d'une demande formelle pour les participants de cette catégorie.

⁴⁰ Office national de l'énergie, *Guide sur le processus d'audience de l'Office national de l'énergie*, septembre 2016, pages 9-10. Accessible au <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/index-fra.html>

⁴¹ Ibid, p. 9.

⁴² Ibid, p. 10.

⁴³ Office national de l'énergie, *Loi d'exécution du budget de 2012 : Modifications principales à la Loi sur l'Office national de l'énergie (la Loi)*, sans date, http://www.modernisation-one.ca/system/documents/attachments/cf62148016087c26f127571c6809997a1af15603/000/005/430/original/NEB_DM_2012_Changes__Before_and_After_FR.pdf?1485812474

En outre, peu importe la catégorie de participant (intervenant ou auteur d'une lettre de commentaires) la règle relative aux personnes « directement touchées » est un critère déraisonnablement étroit, révolu et inefficace. Les raisons de cette constatation sont nombreuses, mais elles comprennent le simple fait que toute personne est éventuellement touchée par les changements climatiques. En outre, un grand nombre de personnes peuvent être touchées par des dommages aux ressources naturelles comme l'eau potable tout autant que celles qui vivent à une courte distance d'un oléoduc. Équiterre recommande l'élimination de ce concept de la Loi.

En ce qui a trait à la catégorie des participants ayant « de l'information pertinente ou de l'expertise », il est hautement déplorable et inutilement restrictif que la Loi (paragraphe 55.2 de la Loi) accorde à l'ONÉ le pouvoir de choisir les personnes à faire partie de cette catégorie ou non selon une base discrétionnaire. Le libellé actuel de la Loi stipule que bien que l'Office « doit » considérer les interventions de toute personne « directement touchée », il « peut » considérer les interventions de toute personne qu'il juge comme ayant « de l'information pertinente ou de l'expertise ». Ce pouvoir discrétionnaire figurant dans la Loi doit être retiré afin de permettre à *toutes* les personnes qui sont intéressées à intervenir et qui sont susceptibles d'avoir de l'information pertinente et de l'expertise de participer à une audience.

Équiterre croit que l'admissibilité à la participation aux audiences devrait découler d'une définition convenablement élargie de « l'intérêt public », comme abordée plus haut dans ce document. Essentiellement, si « tous les Canadiens » font partie du concept de l'intérêt public et qu'un projet doit être évalué selon ses effets sur l'intérêt public, tous les Canadiens sont possiblement touchés par ce projet. Par conséquent, tous les Canadiens ont un intérêt inhérent à participer à des audiences portant sur des projets énergétiques importants.

Il est valable de remarquer que les demandes de projets des promoteurs, ainsi que le matériel de relations publiques, abondent souvent en mentions telles que « avantageux pour les Canadiens » ou « avantageux pour le Canada ». Lorsque les promoteurs adoptent cette perspective des projets proposés, ils admettent effectivement que les projets ont des effets à l'échelle nationale; il y a toutefois un autre revers à cette médaille. La perception que les effets d'un projet particulier sont avantageux appartient uniquement à son promoteur. Les citoyens et les communautés peuvent percevoir les effets d'un projet différemment. La question qui nécessite une réponse sur la base de l'EE⁴⁴ et du processus de l'examen de la nécessité consiste à savoir si ces effets sont aidants ou nuisibles. Seule la participation publique complète fournira une base appropriée de connaissances pour répondre à des questions de ce genre. La participation publique élargie des Canadiens est logique et est entièrement raisonnable à la lumière des allégations communes de l'industrie et des promoteurs de projets voulant que les infrastructures de combustibles fossiles représentent des

⁴⁴ Laquelle, comme nous le recommandons dans ce mémoire, est plus efficacement réalisée par l'ACEE ou un autre organe indépendant.

avantages à l'échelle nationale, provinciales ou régionale. À notre avis, elle est sans aucun doute équitable dans ce contexte.

Cela étant dit, un processus de participation plus inclusif entraînera inévitablement des préoccupations quant à la taille et au caractère gérable des audiences, ainsi qu'aux ressources disponibles pour assister les intervenants. Le fait de demander aux intervenants de clairement présenter les raisons de leur intervention et d'expliquer comment cette dernière pourrait contribuer à la compréhension du projet ou de ses effets pourrait représenter une solution. Cependant, cette solution n'aborde pas le fait que tous les intervenants n'ont pas nécessairement les mêmes moyens ou intérêts à participer à un processus complet d'audience formelle. Par exemple, certains intervenants peuvent être intéressés à poser des questions auxquelles les promoteurs seront tenus de répondre par l'entremise de Demandes d'information, mais ils pourraient ne pas avoir les moyens ou l'intérêt de préparer et de présenter des éléments de preuve par écrit et de participer à des contre-interrogatoires.

C'est dans cette optique qu'Équiterre est d'avis que la participation du public serait mieux servie par un processus d'audience différent qu'une formule unique applicable à tous. Une audience conventionnelle se tenant devant un tribunal quasi judiciaire, auquel assistent des avocats et des experts, est très mal adaptée aux besoins des citoyens ordinaires et à leurs intérêts de participation. Nous recommandons d'explorer une option intermédiaire, qui se situe entre la rédaction d'une lettre de commentaires et la pleine participation à un processus juridictionnel. On doit offrir aux citoyens ordinaires un moyen simple et accessible de participer à des audiences qui n'ont pas un caractère juridictionnel et qui ne limitent pas les sujets susceptibles d'être soulevés.

Parallèlement, les organismes d'intérêt public dotés de la capacité à se préparer à des audiences complètes, de mettre à l'épreuve les éléments de preuve présentés, de présenter leurs propres éléments de preuve d'experts et d'élaborer des scénarios différents des projets proposés, devraient avoir l'occasion de participer de cette manière. C'est uniquement avec les ressources suffisantes que ces groupes pourront s'engager dans un débat réel et significatif avec les promoteurs (une question abordée de nouveau plus loin dans ce document).

B. Comment peut-on améliorer le processus de participation de l'ONÉ?

Les enjeux de l'ONÉ dans le domaine de la participation publique découlent en partie du fait que l'Office n'a pas été doté à l'origine d'un mandat d'engagement public. Les obstacles à la participation du public aux processus d'audience et de consultation entraînent plusieurs problèmes tout en réduisant simplement le nombre de participants publics éventuels. Ils effritent la confiance du public ainsi que sa capacité à percevoir l'Office comme crédible, efficace et efficient. L'augmentation de la participation publique significative est également essentielle du point de vue de l'équité : en d'autres mots, le public doit être en mesure de contribuer aux décisions concernant

les projets d'envergure auxquels sont associés des effets et des risques possiblement importants. Dans la section suivante, nous précisons les obstacles principaux à la participation significative du public et fournissons des suggestions pour les contourner.

Accroître le financement des intervenants

Le financement approprié des intervenants est essentiel pour donner l'occasion entière et équitable aux intervenants d'intérêt public de participer de façon significative aux audiences portant sur des demandes de projets d'envergure. Dans son Document de travail sur le Programme d'aide financière aux participants de l'ONÉ, le Comité d'experts stipule que « réduire les obstacles financiers à cette participation favorise une plus grande participation du public et la prise en compte d'une plus grande diversité de préoccupations et d'opinions. »⁴⁵ L'inverse est également vrai : le financement insuffisant entrave la pleine participation publique significative et restreint la diversité et la profondeur des questions abordées.

Un exemple de l'expérience d'Équiterre est particulièrement pertinent dans le présent contexte. Équiterre a intervenu à l'audience portant sur la demande de TransCanada pour son projet de canalisation Énergie Est et continuera à le faire. Il est connu qu'Énergie Est est la plus importante proposition de projet de canalisation en son genre dans l'histoire du Canada, alors qu'elle est censée traverser six provinces le long d'un parcours de 4 500 km. L'accès des intervenants à cette audience, comme Équiterre, à des niveaux appropriés de financement est essentiel pour en assurer la participation significative et pour obtenir les services d'experts de haute qualité de même que toute l'assistance juridique nécessaire dans un dossier de cette envergure. L'ampleur même de cette audience, en termes de nombre d'intervenants et de documents, requiert une quantité considérable d'heures uniquement à surveiller le dépôt de toutes les demandes de projets, voire préparer des arguments, des témoignages et des demandes d'information concernant les dossiers de demandes, ainsi qu'à se préparer à des contre-interrogatoires et à préparer des arguments finaux.

D'après l'ONÉ, le financement des participants aux audiences est normalement fondé sur « la taille du projet, son emplacement, ses répercussions possibles, l'éventail des problèmes connexes, le nombre de groupes autochtones et propriétaires fonciers concernés, le degré anticipé d'intérêt du public et le financement que le Parlement a approuvé. »⁴⁶ Le montant maximal disponible pour tout

⁴⁵ Gouvernement du Canada, *Document de travail – Programme d'aide financière aux participants de l'Office national de l'énergie*, Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie. Sans date. http://www.modernisation-one.ca/system/documents/attachments/7cdd2d8c26a2ee557b0dfcbfdded5cfadb71e2d4/000/005/303/original/Document_de_travail_-_Programme-aidefinanciere_fr.pdf?1486047941

⁴⁶ Gouvernement du Canada, *Document de travail – Programme d'aide financière aux participants de l'Office national de l'énergie*, Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie. Sans date. <http://www.modernisation->

groupe distinct d'intervenants s'élève à 80 000 \$ par audience sur un projet et à 12 000 \$ pour les intervenants individuels, mais l'ONÉ ajoute que « l'Office peut demander d'augmenter le financement total disponible. »⁴⁷

À l'audience portant sur la canalisation d'Énergie Est, l'ONÉ avait initialement indiqué qu'un plafond de 80 000 \$ pour les intervenants organisationnels (12 000 \$ pour les intervenants individuels) serait fourni à raison de deux phases de 40 000 \$ chacune⁴⁸. Mais plus tard, l'ONÉ a décidé de réduire de moitié le financement global disponible aux groupes d'intervenants à un plafond total de financement s'élevant à 40 000 \$.

Le plafond maximal de 40 000 \$ par intervenant était déjà insuffisant pour une audience de cette envergure. En outre, après l'établissement d'un nouveau panel suivant la récusation du panel initial, nous recommencerons bientôt le processus, qui pourrait nécessiter de nombreuses heures supplémentaires à surveiller les demandes déposées et à analyser les nouveaux renseignements transmis par le promoteur. Le nouveau panel a déjà indiqué qu'il permettra au promoteur de modifier et de retirer la demande de projet de même que d'y ajouter de l'information. Ce processus peut comprendre des dépôts supplémentaires de documents susceptibles de fournir de l'information sur des aspects additionnels ou modifiés du projet, qui devront être examinés par nos avocats et experts.

Équiterre souhaite souligner le fait que l'audience sur le projet d'Énergie Est nous obligera (ainsi que tous les autres intervenants d'intérêt public et individuels disposant de ressources financières limitées) à examiner les demandes de projets déposées et les arguments de quelque 40 intervenants de l'industrie qui appuient largement la proposition du projet Énergie Est et à y réagir. Ces intervenants de l'industrie comprennent des sociétés énergétiques internationales comme Suncor, Valero, Shell, BP, Statoil, Nexxen, Repsol, Imperial (filiale d'Exxon), Canadian Natural Resources Limited, Husky Energy, Canada Energy Group et Irving Oil, pour n'en nommer que quelques-unes. Sans nul doute, chacune de ces sociétés disposent d'une équipe d'avocats et d'experts auxquels elles peuvent faire appel pour les assister dans les questions liées aux audiences. Pour notre part, nous n'avons qu'un seul avocat, et trois organismes environnementaux doivent se partager les trois experts dont nous disposons. L'iniquité est manifeste.

one.ca/system/documents/attachments/7cdd2d8c26a2ee557b0dfcbfdded5cfadb71e2d4/000/005/303/original/Document_de_travail_-_Programme-aidefinanciere_fr.pdf?1486047941

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Office national de l'énergie. 2016. *Séance d'information - Programme d'aide financière aux participants - Projets Énergie Est et Réseau principal Est*. Dernière modification le 5 décembre 2016. <https://www.neb-one.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/nrgyst/nrgystprsnntn/nrgstpfp-fra.html>

Les terrains d'enjeux considérablement inégaux qui séparent les promoteurs de projets des participants publics nuisent à la participation ainsi qu'à la crédibilité et à la qualité de l'apport au processus. Dans rarement d'autres contextes connaît-on autant de disparité que dans les ressources financières disponibles aux parties en lien avec les audiences sur les projets. Les très faibles niveaux de financement auxquels les intervenants d'intérêt public ont accès sont un désavantage important pour les organismes non gouvernementaux de l'environnement (ONGE) et d'autres organismes non gouvernementaux (ONG) de la société civile. Cette disparité peut s'avérer un avantage significatif pour les promoteurs de projets comme TransCanada, qui peuvent utiliser, et utilisent, leurs ressources financières plus importantes pour faire valoir leur cause.

Améliorer l'accès des intervenants d'intérêt public à l'expertise de haute qualité à coût abordable

L'amélioration de l'accès à l'expertise de haute qualité peut représenter une autre façon de rehausser la participation, ainsi que la qualité des éléments de preuve présentés aux panels des audiences. Les moyens financiers modestes des ONGE et des individus souhaitant participer aux audiences de l'ONÉ font en sorte qu'il leur est extrêmement difficile de se permettre des experts de haute qualité. Des experts et, fréquemment, même des étudiants évitent de servir d'experts consultants aux ONGE ou à d'autres intervenants d'intérêt public par crainte d'être « mis sur une liste noire » par l'industrie ou, dans le cas des étudiants, d'être incapables de se trouver un emploi dans leur domaine à la fin de leurs études.

On pourrait envisager la possibilité de créer des mécanismes plus efficaces pour aider les intervenants admissibles qui souhaitent collaborer de partager les coûts. Les modèles actuels nécessitent une coordination inter-organisationnelle substantielle et, bien que ces coûts soient considérés comme des « coûts admissibles » aux fins du Programme d'aide financière aux participants, ils épuisent les sommes que les intervenants peuvent affecter aux avocats et aux experts. Même si deux ou trois organismes d'intervenants partageaient les coûts liés aux services d'avocats et d'experts pour une participation aussi modeste qu'elle soit à une audience, ces coûts peuvent aisément et rapidement dépasser un plafond de 40 000 \$.

Une autre solution pourrait permettre à l'ONÉ d'accorder aux intervenants d'intérêt public l'accès à un « bassin » d'experts qui sont financés ou qui sont subventionnés par l'État. Bien que cette solution offre une possibilité intéressante, elle devrait premièrement faire l'objet d'un examen plus approfondi et plus ciblé associé à une consultation directe et précoce des intervenants d'intérêt public qui sont susceptibles de se prévaloir de ces services. Les points de vue et préoccupations de ces derniers quant à la création de ce bassin ou d'une méthode similaire, abordable et efficace offrant une expertise de haute qualité aux groupes et aux intervenants individuels qui en ont besoin pourraient s'avérer indispensables à la conception d'un mécanisme efficace et réalisable.

Élaborer des normes pour assurer le dépôt de demandes de projets complètes et de haute qualité

De nouvelles normes sont nécessaires pour veiller à ce que les participants publics bénéficient d'une information qui est d'une grande intégrité, crédibilité et fiabilité et qui est présentée de façon

claire, ordonnée et exempte de redondance déraisonnable. Ces normes sont essentielles pour éviter aux intervenants d'intérêt public, engagés dans des activités comme l'examen de lacunes, d'incohérences ou d'inexactitudes dans l'information, etc., de gaspiller des heures et des ressources (les leurs ou celles obtenues auprès du Programme d'aide financière aux participants).

Peut-être que l'activité de cette nature qui nécessite le plus de temps aux ONGE et aux intervenants individuels à réaliser est celle où ces derniers tentent de combler les lacunes dans les faits et les connaissances lorsqu'ils se retrouvent face à des demandes incomplètes. Ils peuvent avoir à consacrer temps et ressources à faire des demandes particulières d'information, avant même la communication préalable, ou à tenter de trouver des réponses par eux-mêmes à leurs préoccupations quant aux effets possibles de certains renseignements manquants, comme le parcours précis d'un oléoduc ou la méthode susceptible d'être employée pour installer un oléoduc devant traverser un plan d'eau.

Nous suggérons ainsi deux mesures visant à traiter le sérieux problème des intervenants devant gaspiller du temps et des ressources à trouver de l'information qui aurait dû être fournie par le promoteur dans une demande complète et convenablement préparée. Premièrement, il faudrait réviser les procédures de dépôt des demandes de projets auprès de l'ONÉ pour mettre un frein à la présentation fragmentaire d'un projet particulier selon une suite de demandes. Un exemple d'une procédure de demande fragmentaire à raison d'« un segment à la fois » s'est produit dans le cas des demandes d'Enbridge pour la « phase 1 » de la canalisation 9 (aussi désignée comme canalisation 9A) et la canalisation 9B⁴⁹. Ces demandes visaient littéralement à inverser la direction de l'écoulement de l'huile dans différents segments du même oléoduc. Cependant, il était bien connu de tous que ces deux segments devaient fonctionner de concert pour acheminer l'huile à partir de l'ouest du pays vers Montréal; par conséquent, des questions ont été soulevées à propos de la crédibilité de l'Office. Les demandes relatives à ces deux projets auraient dû être combinées en une seule audience; le fait qu'il n'en a pas été ainsi a entraîné une perte de temps et de ressources aux intervenants d'intérêt public comme Équiterre.

La seconde mesure proposée consiste à élaborer et à mettre en place des lignes directrices à l'intention des panels d'examen de l'ONÉ dans le but de restreindre les critères d'établissement du caractère complet de la demande. Le projet Oléoduc Énergie Est est un exemple frappant des problèmes liés à l'intégralité des demandes des promoteurs. Bien qu'il n'y ait pas de temps ou d'espace dans ce mémoire pour aborder les nombreux problèmes et inconvénients entraînés par les

⁴⁹ Office national de l'énergie, *Motifs de décision*, Pipelines Enbridge Inc., demande datée du 29 novembre 2012 pour l'inversion de la canalisation 9B et le projet d'accroissement de la capacité de la canalisation 9, OH-002-2013, mars 2014, <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/2432128>; Office national de l'énergie, *Lettre de décisions*, Pipelines Enbridge Inc. Projet d'inversion de la canalisation 9, OH-005-2011 (A43137), 27 juillet 2012, <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/834306>.

lacunes dans la demande, les quelques observations suivantes devraient suffire pour illustrer la perte de temps et de ressources subie par les intervenants d'intérêt public. Depuis qu'il a déposé une première demande en octobre 2014, le promoteur a émis deux modifications complètes à la demande (en décembre 2015 et en mai 2016)⁵⁰, chacune comprenant des milliers de pages de documents. Bien entendu, les intervenants ont dû examiner ces trois itérations de la demande du projet Énergie Est en détail, afin de trouver tous les renseignements et les rapports, à la fois nouveaux et modifiés, dont ils avaient besoin. En outre, l'ancien panel du projet Énergie Est a décidé en juin 2016 que la demande de projet de TransCanada était complète⁵¹, en dépit des nombreuses lacunes importantes dans le dossier, y compris l'information de base sur la façon dont le promoteur compte s'y prendre pour faire en sorte que l'oléoduc traverse certaines rivières et à quels endroits précisément.

La décision en faveur de l'intégralité d'une demande si clairement truffée de lacunes nuit à la crédibilité du processus et exige des intervenants d'intérêt public beaucoup de temps et de ressources pour trouver l'information manquante. Équiterre espère sincèrement que cette partie de la réforme de l'ONÉ et de sa Loi servira à éviter la répétition de cette situation.

Lever les échéanciers obligatoires et assurer des délais justes à chaque étape du processus d'audience

Les problèmes liés aux échéanciers nuisent également à l'efficacité et à l'efficience de la participation du public, et ce, sous deux aspects : les limites législatives d'action par l'ONÉ à rendre une décision ou à faire une recommandation quant à un projet particulier et les problèmes liés aux échéanciers serrés de chaque étape d'un processus d'audience. Dans les deux cas, des échéanciers plus courts entravent la participation des intervenants d'intérêt public et des intervenants individuels parce qu'ils disposent de bien moins de ressources que les promoteurs et les intervenants de l'industrie pour respecter ces contraintes de temps. Cette situation favorise ainsi les promoteurs au détriment des intervenants.

En ce qui touche les limites législatives, les échéanciers obligatoires comme ceux qui sont imposés en vertu de la Loi sur l'ONÉ dans le cadre des évaluations des projets d'oléoduc et de lignes de transmission d'électricité [paragraphe 11(4), 52(4), 54(3) et 58(4) et alinéa 58.16(4)] ont tendance à compromettre la qualité de la collecte et de l'examen de l'information et à contrecarrer la participation du public. Les groupes d'intérêt public disposant de bien moins de moyens et de

⁵⁰ Bien que la modification de mai 2016 soit citée comme *demande consolidée*, elle englobe de nouveaux documents et de l'information modifiée qui n'étaient pas présents dans la demande modifiée déposée en décembre 2015. Ainsi, les intervenants doivent traiter la demande consolidée de la même manière dont ils traiteraient une demande modifiée.

⁵¹ Office national de l'énergie – Lettre à Energy East Pipeline Ltd. et TransCanada PipeLines Limited – Décision no. 11; Détermination de l'intégralité et délais prévus par la Loi (A77626); désormais plus accessible en ligne en raison de l'invalidation de la décision. Le nouveau panel pour Énergie Est a décidé que cette détermination du caractère complet de la demande était nulle, comme toutes les décisions du panel d'examen précédent. Décision de l'ONÉ du 27 janvier 2017, <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/File/Download/3178888>.

ressources que les promoteurs ou les gouvernements doivent s'efforcer de se tenir à jour quant aux dépôts de demandes, aux exigences procédurales supplémentaires et à l'évolution du dossier. Nous recommandons l'élimination entière de ces limites. Si ces limites doivent néanmoins être maintenues, les dispositions législatives comme les paragraphes 52 (7) et 58 (10), qui attribuent à l'ONÉ et au Cabinet fédéral la discrétion d'élargir ces limites, si nécessaire, doivent être préservées et idéalement étendues.

Des horaires serrés, associés à des délais insuffisants entre les étapes de l'audience, favorisent les promoteurs au détriment des intervenants aux ressources limitées. L'audience du projet Énergie Est en est un exemple : l'ordonnance initiale d'audience pour le projet Énergie Est a été émise seulement sept jours entre la présentation de TransCanada d'éléments de preuve supplémentaires et le second tour de communication préalable (« Demandes d'information », ou « DI ») des intervenants. Si on se fie à ce qui s'est passé antérieurement, les éléments de preuve du promoteur se seraient avérés considérables, créant ainsi des charges déraisonnables sur notre capacité à se préparer à la communication préalable.

Exiger des analyses coûts-bénéfices (ACB) auprès des promoteurs et financer la réalisation d'ACB de rechange par les intervenants

Les analyses coûts-bénéfices dressent pour l'Office un portrait bien plus réaliste du rapport bénéfice net/coût net pour le Canada des projets énergétiques proposés que les simples rapports des retombées bénéfiques et d'emploi si souvent préparés par les promoteurs, leurs consultants ou leurs alliés de l'industrie. Les ACB permettent d'examiner les bénéfices nets et les coûts nets, plutôt que les bénéfices bruts uniquement. Par conséquent, comme outils permettant d'examiner les retombées économiques réelles d'un projet, les ACB sont grandement supérieures aux analyses des retombées économiques et des projections d'emplois, qui sont généralement axées sur les bénéfices bruts uniquement.

D'autres organes du gouvernement fédéral, y compris le Conseil du Trésor du Canada⁵² et la Commission canadienne de sûreté nucléaire⁵³ exigent dorénavant, ou considèrent exiger, des ACB pour les projets d'envergure. Compte tenu des effets possiblement importants des projets déposés auprès de l'ONÉ pour approbation, ce dernier devrait aussi exiger des ACB. Bien qu'imparfaites, les ACB aident à donner un portrait plus réaliste des bénéfices et des coûts pour la société que d'autres méthodes.

⁵² Gouvernement du Canada. *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation*. Dernière modification le 2012-10-01.

<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-reglementation-federale/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-gestion-reglementation.html>

⁵³ Commission canadienne de sûreté nucléaire. *DIS-16-01, Comment la CCSN tient compte des renseignements sur les coûts et les avantages : Occasions de donner de l'orientation et des précisions supplémentaires*. Dernière modification le 2016-02-10, <http://nuclearsafety.gc.ca/fra/acts-and-regulations/consultation/comment/d-16-01/index.cfm>

Si le gouvernement estime ne pas pouvoir dicter aux promoteurs le type d'études ou de rapports qu'ils utiliseront pour justifier leurs projets, il devient d'autant essentiel d'accorder aux intervenants d'intérêt public les ressources suffisantes pour déposer une analyse coût-bénéfices préparée par leurs experts. Cette seule étape aidera l'Office à évaluer les éléments de preuve du promoteur et à faciliter au moins un dernier examen des coûts et des bénéfices du point de vue du public.

Exiger l'entière conformité en matière linguistique aux audiences

L'ONÉ doit mettre en place des règles rigoureuses qui obligent les promoteurs à fournir des documents entièrement traduits, sans délai entre les versions française et anglaise. Ces exigences sont fondamentales pour assurer l'accès équitable à l'information aux francophones et aux anglophones qui s'efforcent de s'informer à propos des projets proposés et leurs possibles répercussions environnementales et socio-économiques sur leurs collectivités.

Des traductions inexactes ou incomplètes des documents de projets entraînent des problèmes sérieux pour les participants publics. On retrouve un exemple frappant dans le dossier d'Énergie Est sous la forme de différences inexcusables entre les versions française et anglaise concernant une phrase dans un document de projet sur la traversée du fleuve Saint-Laurent : dans la version anglaise, on souligne qu'une étude de faisabilité est nécessaire, tandis que dans la version française, cette phrase est carrément absente⁵⁴. Des situations de ce genre ne doivent pas se répéter.

Il est également essentiel de « publier » en même temps sur le site Internet de l'ONÉ les versions française et anglaise de l'information sur les audiences. Autrement dit, nous ne devrions plus jamais voir une note sur un site Internet de l'Office du genre qui s'affiche actuellement sur le site Internet du projet de l'oléoduc Énergie Est, qui dirige les internautes francophones vers le site Internet du promoteur TransCanada et qui se lit comme suit : « Si vous avez besoin de consulter la demande du projet Énergie Est en français, veuillez visiter le site Internet de cette société »⁵⁵.

Les situations comme celle-ci ne font qu'accroître les doutes quant à l'objectivité et à la crédibilité du processus d'examen des projets de l'ONÉ. Tout autant sérieux, par suite de la situation décrite

⁵⁴ Golder Associates, *Phase II Assessment*, (12 mars 2015) accessible en ligne en anglais à https://docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90552/2432218/2540913/2543426/2995824/2958035/A76912%2D14_V4_Appendix_4%2D8_Golder_Hydrotechnical_Hazards_Phase_2_1of8_%2D_A5A0R7.pdf?nodeid=2958038&vernum=1, and in French at http://www.oleoducenergieest.com/reg-files/R%C3%A9glementaire/08_Demande%20consolid%C3%A9e%20E2%80%93%20Volume%204%20E2%80%93%20Conception%20du%20pipeline%20E2%80%93%20Annexes%20g%C3%A9n%C3%A9rales%20E2%80%93%20Dossier%201/A76912-14%20V4_Annexe_4-8_Golder_G%C3%A9orisques_Hydrotechnique_Phase_2_1de8%20-%20A5A0R7.pdf. Comparer le pdf à la page 45 dans la version anglaise au pdf de la page 48 dans la version française.

⁵⁵ Office national de l'énergie, *Projet Énergie Est et du réseau principal Est*, [page Web] accessible à <https://www.one-neb.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/nrgyst/index-fra.html>.

précédemment, les usagers francophones des documents du projet se trouvent à un désavantage distinct et sérieux envers leurs homologues anglophones quant à leur accès aux bases de données faciles à consulter sur les documents. Lorsque la recherche plein-texte parmi de multiples documents sur les projets est possible dans le site Internet de l'ONÉ mais impossible dans le site Internet du promoteur (comme c'est le cas du dossier Énergie Est), il existe des problèmes sérieux d'égalité et d'équité d'accès.

Suivre des étapes logiques à cohérence interne au cours du processus d'audience

Bien qu'une certaine variation d'une audience à l'autre soit compréhensible, l'ordonnancement des étapes a varié considérablement ces dernières années, entraînant ainsi de la confusion inutile, le découragement de la participation et d'autres problèmes particuliers pour les intervenants d'intérêt public (ces problèmes seront abordés plus en détail plus bas).

Un exemple qui illustre ces problèmes du genre « charrue devant les bœufs » ou « cercle vicieux » réside dans le fait que les intervenants doivent souvent remplir de longs formulaires de demande de participation avant que les demandes de projets ne soient même jugées complètes.

Un problème connexe s'est produit lorsque l'Office a diffusé des listes de questions avant d'obtenir l'information complète et exacte sur le projet. Par conséquent, bien que le Guide sur le processus d'audience de l'ONÉ indique que l'Office détermine et publie normalement une liste de questions lorsqu'il publie l'ordonnance d'audience, le panel d'examen du projet Énergie Est de l'ONÉ a diffusé une liste de questions aussitôt après le dépôt de la demande initiale de projet en octobre 2014, c'est-à-dire 20 mois avant d'enfin juger la demande complète (juin 2016).

Dans le même ordre d'idée, la règle de l'Office⁵⁶ relative à l'élaboration des conditions d'approbation des projets et à l'invitation des intervenants à commenter les projets, et ce, avant que l'Office émette sa recommandation au Cabinet concernant l'approbation ou non d'un projet, contribue bien peu à assurer les participants publics que le processus d'examen auquel ces derniers participent est crédible, puisque le rejet du projet n'apparaît plus comme un résultat possible à l'audience.

Améliorer la présentation publique initiale de l'information sur le projet

Afin de transmettre l'information relative à un projet dans des cadres publics, on devrait obliger les promoteurs d'utiliser, plutôt que des consultations de style « portes ouvertes », des formats de rencontres communautaires aux fins de consultation publique. Ce format d'information est plus efficace, car tous peuvent ainsi profiter de l'information transmise par les questions que posent les membres du public et les réponses que ces derniers reçoivent dans ce contexte. Ce bénéfice et

⁵⁶ L'alinéa 52(1)(b) de la Loi exige de l'Office qu'il détermine toutes les conditions qu'il considère dans l'intérêt du public avant que le Cabinet prenne une décision d'approbation ou de rejet sur le projet.

cette efficacité d'importance sont simplement perdus lorsque les membres du public doivent assister, confus, à des activités portes ouvertes et doivent amorcer des conversations individualisées avec les représentants des sociétés énergétiques. La méthode « porte ouverte » décourage les personnes moins extraverties à obtenir l'information qu'elles souhaitent à propos d'un projet. D'ailleurs, certains participants publics seront moins disposés à poser des questions difficiles à un représentant d'une entreprise énergétique durant un échange individualisé que dans l'environnement plus structuré d'une séance publique, où les questions difficiles sont monnaie courante.

Restaurer les audiences publiques sur les importations et les exportations, et accroître le nombre d'audiences publiques sur les projets de lignes de transmission de l'électricité

Avant les modifications législatives de 2012, les audiences publiques nécessitaient la délivrance de licences d'exportation du gaz et d'électricité et d'importation du gaz. Comme d'autres questions, cependant, le projet de loi C-38 a réduit le nombre d'occasions où le public pouvait présenter ses commentaires quant aux exportations et importations énergétiques. Plus précisément, la Loi sur l'ONÉ a retiré l'exigence obligatoire relative à ces audiences publiques pour la rendre facultative. En vertu de l'article 24 de la Loi, il est à la discrétion de l'Office de décider si les audiences publiques portent ou non sur les exportations ou importations de gaz et d'électricité. La sensibilisation du public et son apport quant aux questions sur les importations et les exportations sont importants dans une société ouverte, et Équiterre recommande que les audiences publiques sur les importations et les exportations soient restaurées.

Comme le Canada déploie ses efforts de décarbonisation, il semble raisonnable de s'attendre à voir émerger des projets de lignes de transmission et de distribution d'électricité générée par des sources propres. À cette fin, Équiterre recommande le renforcement des dispositions liées aux audiences publiques qui figurent dans la Loi relativement aux lignes de transmission d'électricité. Par ailleurs, toutes les améliorations susmentionnées en lien avec les projets d'oléoduc devraient être intégrées aux dispositions relatives aux projets de lignes de transmission d'électricité. La règle « par défaut » actuelle relative aux lignes de transmission d'électricité internationale autorise la délivrance de permis sans audience publique, bien que les audiences soient requises pour les projets de lignes de transmissions d'électricité d'envergure internationale⁵⁷. On devrait rectifier cette situation en assujettissant tous les projets de lignes de transmission d'électricité à une audience publique.

Éliminer les situations de « deux poids, deux mesures » dans les actes de procédure opposant les intervenants aux promoteurs

⁵⁷ Loi sur l'ONÉ, alinéa 58.11(1).

Pour illustrer ce genre de situation, le promoteur du projet Oléoduc Énergie Est a déposé pendant l'audience des milliers de pages de modifications, de nouvelles modifications et, finalement, une « consolidation » des révisions précédentes qui, en fait, contenait du matériel entièrement neuf ainsi que de sérieuses erreurs, particulièrement en ce qui a trait aux divergences substantielles entre les versions française et anglaise des documents. Ainsi, l'ONÉ a essentiellement accordé un « délai supplémentaire » au promoteur pour déposer des documents. Entre temps, les intervenants et les autres participants devaient adhérer à des échéanciers et à des délais serrés et inflexibles. Un autre aspect de cette situation à « deux poids, deux mesures » touche aux ressources comparatives des intervenants d'intérêt public et des promoteurs. Lorsque les promoteurs déposent de multiples modifications et suppléments à leur demande de projet, il importe que les intervenants aient accès à des ressources financières proportionnelles (grâce à l'attribution d'aide financière aux participants) pour passer en revue ce matériel supplémentaire volumineux.

Améliorer l'intégration de l'apport du public au processus décisionnel de l'Office

Un moyen relativement simple mais essentiel d'accomplir cet objectif consiste à remplacer les différentes descriptions simples des préoccupations individuelles par des synthèses de préoccupations soulevées par les individus et les collectivités. Grâce à cette méthode, les préoccupations communes émergent. Trop souvent, la contribution du public est simplement décrite plutôt qu'analysée, et ce genre de traitement ne se prête pas à l'intégration réfléchie des commentaires du public. Plus particulièrement, les simples listes ou tableaux qui énumèrent les préoccupations ou les commentaires ne se prêtent pas à la mise en lumière des préoccupations ou des thèmes communs des participants, qui semblent considérablement plus utiles – particulièrement en ayant une vue d'ensemble de la répercussion du projet sur les intérêts publics.

Nous avons abordé deux manifestations de ce problème, qui ont toutes deux des solutions simples et similaires. Les promoteurs de projets qui déposent auprès de l'Office des rapports portant sur les séances d'information publique, les séances de participation ou les autres séances de consultation publique devraient éviter de dresser simplement la liste des commentaires et des préoccupations des membres du public ou des groupes sous forme de tableaux et plutôt tenter d'en faire une quelconque synthèse. Dans le même ordre d'idées, les rapports du panel de l'ONÉ devraient aller au-delà d'une simple récitation des « points de vue des participants », qui énumère les préoccupations et les commentaires particuliers des participants et qui comprend une section présentant une quelconque synthèse ou analyse de l'ensemble de tous les points de vue des participants publics. Les deux genres de rapports devraient être fournis.

5. Recommandations de conclusion

La modernisation de l'ONÉ présente une occasion exceptionnelle pour le gouvernement du Canada de rectifier la crédibilité de l'Office et de regagner la confiance du public, ainsi que d'accomplir une tâche encore plus importante : réinventer l'Office comme organisme de réglementation conventionnel d'oléoducs pétrolifères et gaziers et de lignes de transmission d'électricité comme un organisme polyvalent qui peut aider le Canada à s'attaquer de front aux enjeux d'un monde engagé dans la décarbonisation. Par la refonte du mandat de l'ONÉ en un organisme dont la visée est de servir l'intérêt de la population canadienne au sens plus large, de veiller à ce que les projets énergétiques soient rigoureusement évalués en termes de répercussions environnementales et socio-économiques et d'évaluer les projets pour les possibilités qu'ils offrent au Canada d'accomplir ses obligations et ses aspirations en matière d'émissions de GES, le gouvernement du Canada pourrait créer un partenaire véritablement efficace aux démarches du pays à poursuivre sa transition vers une économie sobre en carbone.

Cette modernisation supposerait effectivement un changement de paradigme – peut-être substantiel – qui s'écarte de la capture réglementaire pour miser sur l'inclusion et l'innovation. Si la modernisation de l'ONÉ s'avérait une réussite, elle pourrait aider le Canada à réaliser le virage enrichissant vers une économie de classe mondiale axée sur l'énergie propre. Équiterre croit qu'il n'y a simplement aucun meilleur moyen d'assurer un environnement sain aux générations actuelles et à venir, ainsi que la vitalité de l'économie du pays à long terme, que de travailler dans le but d'instaurer une économie axée sur l'énergie propre.

Par conséquent, Équiterre formule les recommandations suivantes quant à la modernisation de l'ONÉ, et ce, en vertu des différents thèmes du mandat de l'Office et de la participation publique ayant fait l'objet de ce mémoire :

Mandat

- Retirer la responsabilité des évaluations environnementales (EE) du mandat de l'ONÉ et la transférer à l'ACEE ou à tout autre organe gouvernemental dont la responsabilité principale est de réaliser des EE rigoureuses
- Harmoniser l'ONÉ au gouvernement canadien en vue d'appuyer et d'aider le pays à respecter ses engagements nationaux et internationaux en matière de climat, en intégrant les considérations en matière de climat suivantes aux trois facettes du mandat de l'ONÉ :
 - Audiences sur les demandes de projets énergétiques
 - Surveillance du cycle de vie des projets
 - Élaboration et dissémination d'information sur l'énergie
- Inclure les GES (en amont et en aval) à l'évaluation des demandes de projets, notamment en réalisant :
 - des EE (peu importe l'organisme qui assume cette tâche) et

- des « évaluations de la nécessité », afin d'établir un juste équilibre entre les facteurs économiques et connexes
- Inclure les GES aux analyses et aux projections de l'approvisionnement et de la demande réalisées en interne
- Assurer la prise en compte de projets de rechange de production, de transport et de distribution de l'énergie
- Veiller à ce que « l'intérêt public » ne soit désormais plus éclipsé par les intérêts des promoteurs de projets et l'industrie énergétiques

Participation du public

- Étendre la participation en éliminant ou en assouplissant les critères étroits et excessivement restrictifs
- Faire en sorte que les audiences et les consultations soient plus souples et plus adaptées aux groupes d'intérêt public et aux citoyens et possiblement ajouter un moyen de participation intermédiaire entre la rédaction d'une lettre de commentaires et le processus décisionnel formel
- Accroître l'aide financière aux intervenants – essentielle à la participation des intervenants à faibles ressources
- Aider les intervenants d'intérêt public à trouver des experts de qualité aux frais abordables
- Régler toutes les questions liées à la langue pour assurer l'accès complet et équitable des francophones et des anglophones à l'information relative aux audiences et aux projets

Équiterre tient à remercier une fois de plus le Comité d'experts sur la modernisation de l'ONÉ pour l'occasion qui lui a été donnée de fournir son apport et attend avec intérêt la diffusion du rapport final.