



Bureau du président et premier dirigeant

Office of the Chair and CEO

22 DEC. 2016

Madame Johanne Gélinas
Présidente du comité d'experts
Examen des processus d'évaluation environnementale
Participation examenEE@canada.ca

Madame,

L'Office national de l'énergie apprécie le travail du comité d'experts dans l'examen des processus fédéraux d'évaluation environnementale au Canada, et il profite des diverses possibilités de fournir de l'information, entre autres en participant au comité consultatif multilatéral, à la séance d'information technique le 9 septembre 2016 et à la séance d'échanges techniques le 8 novembre 2016, et en répondant à vos questions de suivi du 29 septembre 2016. Vu le large éventail de perspectives représentées dans les observations du public au comité d'experts, l'Office aimerait offrir son avis, à titre d'autorité responsable et d'organisme de réglementation, sur certains thèmes qui sont ressortis pendant l'examen.

1. Intégration de l'évaluation environnementale et des facteurs environnementaux à considérer dans la réglementation tout au long du cycle de vie des projets

Le cadre législatif actuel, tel qu'il est énoncé dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, ou LCEE (2012), et la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, donne lieu à l'intégration complète de l'évaluation environnementale et des facteurs environnementaux à considérer dans la réglementation tout au long du cycle de vie des projets énergétiques, y compris les examens de projet que nous effectuons. Cette approche intégrée est toute indiquée, compte tenu de l'expertise de l'Office en évaluation environnementale et de son rôle en tant qu'organisme de réglementation tout au long du cycle de vie des projets. L'intégration complète des évaluations environnementales de la LCEE (2012) aux examens de projet réalisés par l'Office est compatible avec son mandat exigeant des évaluations environnementales pour les décisions d'intérêt public.

Les complexités associées aux grands projets de mise en valeur des ressources sont un autre facteur appuyant l'intégration complète des évaluations environnementales de la LCEE (2012) aux examens de projet menés par l'Office. Les pipelines sont des projets linéaires qui peuvent s'étendre sur des milliers de kilomètres et qui traversent toutes sortes de paysages et d'aires biogéographiques. Ils peuvent avoir des répercussions sur divers territoires de compétence, propriétaires fonciers, utilisateurs des terres, communautés autochtones et territoires traditionnels. Les évaluations environnementales de ces projets sont complexes et nécessitent une compréhension détaillée du projet étudié et des enjeux qui y sont reliés. Il serait difficile d'en arriver à une telle compréhension sans de solides antécédents en surveillance réglementaire.

... /2

L'intégration des évaluations environnementales de la LCEE (2012) aux examens de projet menés par l'Office peut aussi permettre de réaliser des économies, car de nombreux enjeux centraux sont également pertinents pour l'examen du projet effectué en application de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Le processus d'examen intégré permet à l'Office de tenir compte de sa propre analyse de ces enjeux pour décider si un projet est dans l'intérêt public, ou formuler une recommandation générale à cet égard. Il convient de noter que, par le passé, l'intégration complète des évaluations environnementales réalisées en application de la LCEE (2012) et de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* n'était pas toujours possible. Pour le projet gazier Mackenzie, par exemple, un comité d'audience a produit une évaluation environnementale qui a été adoptée dans l'évaluation réglementaire effectuée par la suite. Le modèle du projet gazier Mackenzie a été établi en réponse à la structure de gouvernance unique et complexe des Territoires du Nord-Ouest à l'époque, mais il a été critiqué pour sa longueur et sa complexité. Notre rôle en tant qu'organisme de réglementation permet d'étudier les enjeux dans une évaluation environnementale menée au titre de la LCEE (2012) tout au long des étapes de la construction, de l'exploitation et de la cessation d'exploitation d'un projet. Pour ce faire, nous avons recours à une combinaison d'exigences propres au projet (p. ex., conditions reliées à une autorisation de construire et d'exploiter une installation) et d'exigences réglementaires visant à assurer la sécurité et la protection de l'environnement (p. ex., *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*). Cette démarche axée sur le cycle de vie des projets nous permet d'adapter notre méthode de surveillance si les conditions changent ou si les mesures d'atténuation originales échouent. Nous misons également sur l'expertise technique de notre personnel pour assurer la continuité entre l'étape d'évaluation d'un projet et l'étape d'exploitation.¹

L'intégration de la législation fédérale sur l'évaluation environnementale et de la réglementation fédérale en matière d'énergie peut donner lieu à une surveillance efficace de la protection environnementale et des projets énergétiques. Une autorité responsable est mieux en mesure d'agir avec une compréhension et une surveillance complètes de l'industrie réglementée. De même, un organisme de réglementation est mieux placé pour agir comme arbitre expert indépendant et réglementer les installations énergétiques quand le cadre de réglementation lui permet d'intégrer une évaluation environnementale rigoureuse dans son examen de projets énergétiques.

.../3

¹ Comme il est indiqué dans notre réponse n° 2 à vos questions de suivi du 29 septembre, chaque équipe multidisciplinaire appuyant l'examen d'une demande visant un projet pipelinier d'envergure comprend habituellement un gestionnaire de projets pour les opérations. Pendant l'évaluation environnementale, ce gestionnaire fait connaître la perspective sur le plan opérationnel et, si le projet est approuvé, il coordonne les activités de vérification de la conformité pendant la construction et l'exploitation des installations. Cela inclut la coordination de l'examen technique des documents déposés en réponse aux conditions environnementales et autres dont le projet est assorti, et d'autres activités de vérification de la conformité comme les inspections.

2. Évaluation de projets énergétiques et questions de politique de l'énergie

L'Office est confronté régulièrement pendant l'examen des projets à des questions de politique qui dépassent le mandat qui lui a été confié et hors duquel il ne peut pas agir.² Un des facteurs pouvant expliquer cette situation est le fait que les Canadiens n'ont pas d'autres moyens de faire entendre leurs points de vue sur des enjeux non reliés aux projets à l'étude.

Tout régime fédéral d'évaluation environnementale serait davantage susceptible de répondre aux attentes du public si les enjeux reliés à la filière énergétique et les questions de politique générale étaient traités grâce à des processus publics distincts de l'examen des projets, ou à des initiatives gouvernementales. Cela pourrait inclure, par exemple, une stratégie nationale sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et des lignes directrices pour les organismes de réglementation sur la façon d'en tenir compte en étudiant les projets. La transparence et la clarté du gouvernement peuvent réduire au minimum la frustration des Canadiens qui utilisent nos processus d'examen des projets pour exprimer leurs points de vue sur des questions de politique qui dépassent notre mandat.

3. Évaluation des effets cumulatifs

L'évaluation des effets cumulatifs constitue un concept important dans l'évaluation environnementale, mais son application peut être difficile pour un seul promoteur ou organisme de réglementation dans le contexte d'un projet précis. De plus en plus, on s'inquiète du fait que les projets énergétiques sont proposés dans des paysages terrestres et marins où les seuils fixés pour certaines espèces ou certains habitats ont peut-être déjà été dépassés par l'activité humaine. Le public s'attend à ce que les nouveaux projets envisagés tiennent compte des connaissances scientifiques et des préoccupations de la société relativement aux activités humaines antérieures, en plus des répercussions qui y sont reliées.

.../4

² Voici des exemples de questions de politique soulevées au cours d'audiences tenues récemment par l'Office : effets éventuels d'activités en amont et en aval, entre autres des émissions de gaz à effet de serre (GES), n'ayant aucun lien direct ou nécessaire avec le projet; changements climatiques et politique énergétique canadienne, y compris la transition vers d'autres formes d'énergie; aménagement du territoire régional et effets cumulatifs; préoccupations soulevées par les peuples autochtones qui ne sont pas reliées aux projets ou qui dépassent le mandat de l'Office, notamment des questions et problèmes qu'ils aimeraient aborder et résoudre avec le gouvernement du Canada.

L'évaluation des effets cumulatifs est un élément standard de l'évaluation environnementale d'un projet; elle a une signification opérationnelle précise au titre de l'ancienne LCEE et de la LCEE (2012) actuelle. L'Office utilise une méthode détaillée et rigoureuse (décrite dans le *Guide de dépôt*) pour mesurer les effets cumulatifs, qui complète les directives de la LCEE (2012) et appuie les décisions rendues dans l'intérêt public suivant la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Le mandat général relatif à l'intérêt public qui est conféré par la *Loi sur l'Office national de l'énergie* nous permet de considérer les questions pertinentes, ce qui a mené à des évaluations des effets cumulatifs dépassant la portée plus limitée des directives énoncées dans la LCEE (2012).³

Une bonne évaluation des effets cumulatifs nécessite des politiques, des plans, des critères et des définitions (p. ex., importance des effets) généralement acceptés aux niveaux régional, national et, pour les enjeux tels que les émissions de GES, mondial. L'Office incorpore l'évaluation des effets cumulatifs dans l'évaluation environnementale des projets autant que possible, à partir des données et des connaissances disponibles. Des plans d'utilisation des terres, un plus grand nombre de données de base ainsi que des objectifs et des seuils nationaux se révéleraient très utiles à cet égard.

Planification de l'aménagement du territoire

L'évaluation des effets cumulatifs est particulièrement difficile dans des administrations comme celles du Canada où la planification de l'aménagement du territoire, l'autorisation et l'examen des projets sont effectués par différents ordres de gouvernement. L'évaluation des effets cumulatifs pourrait être améliorée si les gouvernements, fédéral et provinciaux, élaboraient régulièrement des plans d'aménagement du territoire et donnaient des lignes directrices sur la façon d'incorporer les processus de planification dans les évaluations environnementales et les examens propres à chaque projet. À titre de pratique exemplaire, l'Office exige, dans le *Guide de dépôt*, que les promoteurs consultent les plans d'utilisation des terres lorsqu'ils sont disponibles, et qu'ils démontrent comment ils ont pris ces plans en considération. Cette information entre en ligne de compte dans l'examen du projet effectué par l'Office, y compris l'évaluation environnementale.

.../5

³ Par exemple, au cours de l'instance concernant la canalisation principale North Montney, l'Office a exigé que le promoteur évalue les effets cumulatifs de la mise en valeur du bassin de ressources en amont, selon la conception technique et l'information sur l'offre du marché qui avaient été fournies par le promoteur avec la demande relative au projet, et non pas l'évaluation environnementale. Si l'évaluation environnementale avait été réalisée séparément de la demande relative au projet, il est possible que le besoin d'évaluer les effets cumulatifs en amont du bassin n'ait pas été relevé.

Données de base et importance des effets

L'exigence relative à la conclusion sur la présence d'effets environnementaux négatifs importants est un concept utile dans l'évaluation environnementale, puisqu'elle permet de fixer un minimum à partir duquel les promoteurs, les praticiens, les parties touchées et les organismes de réglementation peuvent déterminer et assurer les mesures d'atténuation appropriées pour un projet. Ce concept est soutenu par un ensemble de critères et des projets antérieurs qui évoluent, permettant l'amélioration continue et une meilleure protection de l'environnement.

Cependant, la détermination de l'importance des effets cumulatifs sur l'environnement présente des difficultés lorsque les données sur les conditions environnementales de base sont insuffisantes, quand il n'y a pas de seuil de changement couramment accepté, ou s'il s'agit de secteurs déjà très développés, au-delà d'un seuil critique établi.

Pour parer à ces difficultés, les gouvernements ou d'autres organismes pourraient mener des évaluations environnementales régionales dans les secteurs ou corridors qui sont très développés ou dans lesquels des projets sont envisagés. De telles évaluations environnementales concentrées géographiquement pourraient aider à établir des conditions de base permettant de mesurer les effets progressifs ou cumulatifs, et à définir l'importance des effets supplémentaires. Elles pourraient ensuite être prises en considération dans l'examen de projets précis et servir à évaluer les effets cumulatifs pendant la durée de vie des projets. Des études scientifiques supplémentaires visant à établir des seuils de changement améliorés ou plus valables seraient également utiles à cet égard.

Émissions de GES

L'évaluation des effets cumulatifs des émissions de GES pose des difficultés particulières. Comme il n'existe pas de seuils ou d'objectifs pancanadiens répartis par secteur, industrie ou région pour les émissions de GES, il est difficile de déterminer à quoi comparer les effets des émissions de GES indirectes découlant d'un projet. Nonobstant les mesures provisoires⁴ en place pour les projets pipeliniers d'envergure, la façon de déterminer l'importance des émissions de GES en amont et en aval n'est pas claire du point de vue de la politique ou de la réglementation. L'évaluation des effets cumulatifs des émissions de GES se complique encore davantage quand elle est limitée à une étroite étendue géographique. Du point de vue scientifique, les limites géographiques des émissions de GES sont mondiales. Disons, par exemple, qu'on évalue les émissions de GES en amont provenant d'un oléoduc ou d'un gazoduc sans évaluer les émissions en aval du secteur des transports, ou les émissions de la production d'électricité au charbon qui pourrait être remplacé par le gaz naturel. Sans directives gouvernementales supplémentaires, ces enjeux vont continuer de présenter des difficultés. Un examen rigoureux des effets cumulatifs des émissions de GES à l'intérieur des évaluations environnementales nécessitera une stratégie nationale, et des directives claires sur la façon d'en tenir compte dans les évaluations propres à chaque projet.

.../6

⁴ Un des principes provisoires du gouvernement fédéral pour les grands projets de mise en valeur des ressources est que les émissions de GES en amont directes qui sont reliées aux projets à l'étude sont évaluées.

4. Participation valable du public

L'Office reconnaît que la participation du public est un aspect important d'une réglementation ouverte et équilibrée tout au long du cycle de vie (y compris l'évaluation environnementale). Elle renforce la qualité et la crédibilité de nos processus et améliore les décisions en présentant différentes perspectives que le décideur peut considérer.

L'Office a une longue histoire et une grande expérience en ce qui a trait à la participation du public. Avant 2012, les audiences publiques tenues par l'Office pour examiner les projets étaient généralement ouvertes à toute partie intéressée. Les échéanciers, de même que les autres étapes procédurales de l'audience, étaient établis par l'Office en fonction de son évaluation du projet à l'étude.⁵ Les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ont restreint les règles sur le droit de participation⁶ et les délais prescrits pour le processus d'audience de l'Office. Par suite de ces changements, certaines parties prenantes et des membres du public se sont dits préoccupés par le fait que les audiences de l'Office ne permettent pas une participation valable.⁷ L'Office reconnaît qu'il faut respecter les contraintes législatives établies par le Parlement, et que certaines parties prenantes aimeraient que ces contraintes soient modifiées ou enlevées.

.../7

⁵ Avant 2012, alors qu'il n'y avait pas d'exigences législatives prescriptives, l'Office suivait les normes de service qui figurent dans son rapport annuel. Avant 2012, l'Office rendait ses décisions sur la grande majorité des demandes visant des projets à l'intérieur du délai actuel de 15 mois prescrit par la loi.

⁶ Suivant l'article 55.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office prend en considération le témoignage des personnes directement touchées par la demande, et il peut considérer le témoignage des personnes possédant des renseignements pertinents ou une expertise appropriée.

⁷ Lorsque la LCEE (2012) a été adoptée en 2012, pour abroger et remplacer l'ancienne *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, des délais ont été établis et la participation du public a été limitée aux parties intéressées (c'est-à-dire directement touchées par la réalisation du projet désigné ou possédant des renseignements pertinents ou une expertise appropriée).

Nonobstant les limites inhérentes aux contraintes législatives, comme celles qui sont mentionnées plus haut, il y a des façons d'offrir une flexibilité procédurale qui permet de satisfaire les attentes des parties prenantes et du public tout en réalisant le mandat de l'organisme de réglementation qui est prévu par la loi. La flexibilité procédurale peut aussi permettre aux organismes ayant un pouvoir décisionnel d'offrir des processus et des méthodes de participation mieux adaptés aux circonstances d'un projet particulier. Par exemple, l'Office a établi des processus d'audience aussi flexibles que possible dans les limites des contraintes fixées par la loi et l'équité procédurale, entre autres en permettant différents modes de participation et différents styles d'audience. Cela inclut la possibilité pour les collectivités locales de recueillir une preuve traditionnelle orale, le droit de participer accordé préalablement aux groupes autochtones, municipalités et propriétaires fonciers directement touchés, la soumission d'observations orales et écrites, et la réception des commentaires du public à diverses étapes du processus. L'Office fait également appel à la technologie et à divers outils (conseillers en processus, séances d'information et ateliers) afin de faciliter la tâche aux personnes qui participent aux audiences.⁸ La participation du public au processus réglementaire devrait être valable, étant entendu que « valable » peut avoir différentes significations selon les attentes de chacun. Du point de vue de l'Office, la participation devrait aussi fournir aux organismes de réglementation les faits, l'information et les conseils d'expert nécessaires pour déterminer si un projet est dans l'intérêt public ou pour formuler une recommandation relativement à un projet précis. La participation fondée sur la preuve à une audience concernant un projet précis devrait être axée sur des questions pertinentes pour le projet et le mandat de l'organisme de réglementation, plutôt que sur des préoccupations sociétales ou questions de politique plus générales.

Les leçons apprises des dernières années montrent qu'il est important pour les tribunaux de réglementation ou les comités d'examen d'avoir une procédure souple, car tous les projets (y compris les projets pipeliniers) sont uniques et évolutifs, et différents processus peuvent être nécessaires pour offrir des possibilités de participation réellement valable.

5. Participation des Autochtones et connaissances traditionnelles

Le cadre de réglementation de l'Office donne aux groupes autochtones susceptibles d'être touchés par un projet l'occasion de soulever et de résoudre des questions, au besoin. L'honneur de la Couronne ne peut pas être délégué. Toutefois, pour être efficace, il peut être préférable que la consultation et l'adaptation soient dirigées par divers acteurs, dont certains n'ont jamais été désignés officiellement pour représenter la Couronne ni affectés explicitement à l'obligation de consulter de la Couronne, tels que les promoteurs de projets et les organismes de réglementation comme l'Office. Bien que la Couronne compte sur le processus de réglementation de l'Office autant que possible pour respecter son obligation de consulter les peuples autochtones et de prendre des mesures d'adaptation, le cadre actuel comporte toujours certaines difficultés.

.../8

⁸ Vous trouverez de plus amples renseignements sur l'approche flexible adoptée pour les audiences de l'Office dans notre réponse n° 1 à vos questions de suivi du 29 septembre (pp. 2-3).

Selon le *Guide de dépôt*,⁹ les promoteurs de projets sont tenus de recenser et de consulter tôt dans le processus les communautés autochtones susceptibles d'être touchées par un projet, d'examiner et de résoudre leurs préoccupations, et d'informer l'Office des résultats obtenus. Le degré de consultation est proportionnel à la portée du projet et aux effets négatifs éventuels. Lorsqu'une description de projet ou une demande parvient à l'Office, celui-ci travaille avec les ministères fédéraux afin de recenser les groupes autochtones susceptibles d'être touchés. Ces groupes sont avisés de la demande et reçoivent l'information nécessaire pour participer au processus d'audience.¹⁰

Les processus d'audience de l'Office sont flexibles et donnent aux peuples autochtones des occasions valables de participer et de définir les enjeux que les projets représentent pour eux. Au cours du processus d'audience, l'Office obtient et examine tous les éléments de preuve orale et écrite soumis par les parties concernant les effets possibles sur les intérêts des Autochtones ainsi que les mesures envisageables pour les atténuer. Ces dernières années, les audiences ont comporté aussi un volet distinct servant à recueillir la preuve traditionnelle orale des groupes autochtones susceptibles d'être touchés par les projets. Le savoir traditionnel sur les paysages, les animaux, les plantes et les lieux spirituels ou sacrés qui risquent d'être touchés par un projet est important pour les délibérations et les décisions de l'Office; il constitue un élément important des audiences et rapports récents de l'Office.

En réponse aux demandes de groupes autochtones qui voulaient une participation accrue, valable et continue aux étapes de construction et d'exploitation des projets pipeliniers, l'Office a inclus des conditions obligatoires supplémentaires à certains projets récents visant à accroître la consultation des Autochtones et la surveillance assurée par ces derniers.¹¹

.../9

⁹ Veuillez vous reporter aux chapitres 3 et 4, rubriques A et B, du *Guide de dépôt* de l'Office.

¹⁰ Vous trouverez de plus amples renseignements sur le processus de participation des Autochtones de l'Office, y compris pendant l'étape préalable à la demande, dans notre réponse n° 1 à vos questions de suivi du 29 septembre (pp. 2-3).

¹¹ Ainsi, pour le projet de remplacement de la canalisation 3 de Pipelines Enbridge Inc. (OH-002-2015, avril 2016), l'Office a ajouté la condition 12 au certificat, exigeant que le promoteur dépose un plan décrivant la participation des groupes autochtones à la surveillance de la construction.

Une des difficultés relatives à la participation des Autochtones réside dans la collecte et l'intégration des connaissances traditionnelles au processus d'évaluation environnementale. Dans le passé, certains groupes autochtones ont exprimé le point de vue que, pendant les instances de l'Office, la preuve reliée aux connaissances traditionnelles n'avait pas autant de poids que celle qui est démontrée par le savoir occidental. Des lignes directrices gouvernementales sur une meilleure utilisation de la preuve tirée des connaissances traditionnelles autochtones, pour compléter celle qui provient du savoir occidental, pourraient s'avérer utiles à l'Office et à d'autres organismes de réglementation. Pour être le plus efficaces possible, de telles lignes directrices devraient idéalement être élaborées en collaboration avec les peuples autochtones. L'aide financière accordée pour faciliter la participation des groupes autochtones aux processus de l'Office (y compris les évaluations environnementales) représente une autre difficulté. Depuis 2010, l'Office a annoncé plus de 16 millions de dollars visant à faciliter la participation à 18 audiences publiques admissibles pour examiner des projets. Pour les offres d'aide financière qui ont été conclues, 79 % des fonds ont été accordés à des peuples autochtones.¹² Pourtant, les groupes autochtones expriment fréquemment des préoccupations quant au caractère adéquat de l'aide financière aux participants. Cela pourrait être dû aux besoins des communautés autochtones en matière de financement de capacité en général. On pourrait peut-être résoudre cette difficulté en accordant un financement de capacité stratégique directement aux groupes autochtones, plutôt que de compter sur l'aide financière aux participants attribuée pour des projets précis.

Bien que l'Office joue un rôle important pour aider la Couronne à s'acquitter de son obligation de consulter les populations autochtones et de s'adapter à leurs besoins, les mesures correctives qu'il peut imposer sont limitées en raison de son mandat axé sur les projets qui est prévu par la loi. L'Office est certes en mesure d'entendre les préoccupations et d'y donner suite, et d'atténuer les effets des projets pendant le processus d'audience, mais il ne peut pas régler des enjeux qui vont au-delà de son mandat ou qui sont indépendants de la volonté du promoteur.

Conclusion

L'Office reconnaît l'importance d'un cadre législatif permettant une évaluation environnementale complète, l'examen des projets et la surveillance réglementaire des projets énergétiques fédéraux. Grâce à notre participation au processus d'examen du comité d'experts, nous avons pu décrire les assises solides que nous avons établies à l'intérieur de notre cadre actuel, mais nous sommes conscients qu'il existe des difficultés. L'Office appuie la décision du gouvernement du Canada d'examiner les processus fédéraux d'évaluation environnementale et il appliquera fidèlement tout changement apporté à la loi qui le régit.

.../10

¹² Le PAFP a été élargi en juin 2015 pour inclure les évaluations environnementales des projets désignés au titre du *Règlement désignant les activités concrètes* de la LCEE (2012).

Je vous prie d'agréer, Madame, l'assurance de ma haute considération.

Le président et premier dirigeant,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Peter Watson". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

C. Peter Watson, P. Eng., FACG