

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie
Consultation publique
Fort St. John, Colombie-Britannique – 1^{er} et 2 mars 2017

Le Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Fort St. John les 1^{er} et 2 mars 2017 pour tenir des rencontres en personne comportant des présentations de membres du public et de peuples autochtones, une séance de dialogue avec le public et une séance de dialogue ouvert avec les Autochtones.

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

Il est organisé en fonction des thèmes abordés par le Comité. Toutes les parties avaient été invitées à donner leurs commentaires sur toute question pertinente à la modernisation de l'ONE. Voici ces thèmes :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance continue
5. Ententes et différends avec les propriétaires fonciers et dédommagement de ceux-ci *
6. Mobilisation des peuples autochtones
7. Participation du public

* Les problèmes avec les propriétaires fonciers sont couverts sous le thème « Dédommagement *et al* » du mandat du Comité. Toutefois, la rencontre de Fort St. John a donné lieu à des rétroactions d'une telle qualité sur ce sujet que nous en traitons séparément.

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

THÈME : Gouvernance et structure

Séance publique – 1^{er} mars 2017

Le Comité a écouté les suggestions quant à une représentativité élargie au sein de l'ONE même, notamment sur des sujets tels que l'expertise, l'agriculture et les problèmes fonciers, les terres des peuples autochtones issues de traités ou non, et sur la préparation aux situations d'urgence. On a également suggéré que l'Office ne soit pas constitué de retraités du secteur de l'énergie, cela menaçant son indépendance.

La question de la représentativité intéresse l'Office en général, mais également les comités d'audience pour des projets particuliers. En ce qui concerne les comités de projet, on a suggéré que des résidents locaux de chaque groupe d'intervenants touché par un projet en fassent partie.

Les participants ont discuté de la question de la responsabilisation de l'ONE étant donné que ses membres sont nommés et non directement responsables face à l'électorat. On a suggéré que l'adoption d'exigences sévères relatives à la tenue des dossiers pourrait stimuler la responsabilisation, mais certains participants estiment qu'un office indépendant n'endosse pas la responsabilité démocratique comme le font les représentants élus. Un participant a suggéré que les membres de l'Office soient nommés par vote du Parlement.

Les participants estiment que les technologies et les pratiques disponibles font en sorte que les membres de l'Office ne sont plus tenus d'habiter Calgary. Toutefois, on a également souligné que l'obligation d'habiter Calgary est raisonnable étant donné que l'Office y mène la plupart de ses activités.

L'idée d'un comité directeur de l'ONE avec des bureaux régionaux et nationaux pour traiter les droits des propriétaires fonciers a été soulevée, tout comme celle de créer un conseil de représentants autochtones.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

Le Comité s'est vu dire que l'Office et ses comités décideurs doivent représenter la diversité des peuples autochtones (issus de traités ou non, les Inuits, les Métis et les Premières Nations).

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 1^{er} mars 2017

Les participants ont discuté du rapport entre les politiques fédérales et les décisions de l'ONE. Certains estiment qu'il est impératif que l'ONE soit politiquement neutre afin de pouvoir remettre des rapports indépendants, peu importe le gouvernement en place.

Il a été mentionné au Comité que l'ONE devrait établir l'intérêt public en fonction des témoignages recueillis lors des audiences et non d'après un jeu de définitions, étant donné que l'intérêt public peut varier en fonction du milieu dans lequel un aménagement est proposé. Les participants ont affirmé que des prises de décision rapides et prévisibles sont essentielles, et que le critère d'intérêt public devrait être explicitement défini pour chaque projet afin de limiter la durée des débats.

On a souligné que le rôle de l'ONE dans la collecte et la diffusion de données était important pour éclairer la prise de décisions. On a également affirmé que l'énergie de demain doit être renouvelable et que si le Canada veut en être un chef de file, il doit dès aujourd'hui mettre de l'avant les énergies renouvelables dans ses stratégies, y compris celles mises en œuvre par l'ONE. Un participant a suggéré que l'ONE pourrait cibler des sources d'énergie particulières aux différentes régions où se trouvent des ressources exploitables.

En ce qui concerne les évaluations environnementales (EE), on croit en général que les évaluations effectuées par l'industrie sont essentiellement biaisées. Il a été dit que les EE sont effectuées ou obtenues par des tiers indépendants et que les coûts sont facturés aux promoteurs. De nos jours, les EE sont presque toujours financées directement par les promoteurs; les fournisseurs de services des EE pourraient hésiter à accepter d'autres contrats de peur de miner leurs relations avec l'industrie. Pour prévenir une telle situation, on a suggéré que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale soit l'unique promoteur des EE pour tout projet réglementé. Les promoteurs des projets continueraient ainsi à financer les évaluations, mais on n'aurait plus l'impression que les fournisseurs de services « travaillent pour le promoteur ». En outre, une source indépendante des EE pourrait éventuellement coûter moins cher aux membres de l'industrie. Un participant s'est dit inquiet qu'une telle approche, qui est précisément celle adoptée par le gouvernement de la Colombie-Britannique, puisse allonger les délais à cause de la participation d'une tierce partie.

Les participants ont demandé au Comité de chercher une façon d'évaluer l'empreinte cumulative des divers projets (même de ceux qui ne sont pas réglementés par l'ONE) sur les propriétés foncières. Plusieurs participants ont illustré dans quelle mesure leurs terres agricoles ou leurs terres traditionnelles ont pris un caractère industriel dû à la présence de pipelines, puits et autres infrastructures énergétiques, ce qui compromet la durabilité. Entre autres exemples, un agriculteur a vécu 12 expropriations et se retrouve avec une mosaïque d'infrastructures énergétiques sur ses terres. Cela nuit énormément à l'exploitation agricole étant donné que la machinerie qui fait parfois 60 pieds de large ne peut se faufiler dans les espaces restants. Qui plus est, pour emprunter les emprises et les autres infrastructures de projet avec leur matériel aratoire, les propriétaires fonciers doivent obtenir une autorisation des compagnies. Cela n'est absolument pas pratique et nuit au gagne-pain.

On a dit qu'une bonne façon de mieux comprendre les effets cumulatifs serait d'inviter les propriétaires fonciers et les peuples autochtones à participer à l'élaboration d'une stratégie et à la planification de l'infrastructure énergétique de demain. On a ajouté que les microdonnées et macrodonnées pourraient aider les parties à se mettre sur la même longueur d'onde en prévision de l'avenir.

On a en outre suggéré que l'ONE fasse connaître davantage les pratiques exemplaires de l'industrie, étant donné que la plupart des gens n'entendent parler que des mauvaises pratiques et des situations conflictuelles entourant les projets énergétiques. Par exemple,

d'importants efforts sont consacrés à la restauration des sites.

Reconnaissant le virage obligé vers une économie sobre en carbone, on a suggéré que l'ONE encadre la transition d'une énergie tirée des combustibles fossiles vers des sources plus durables.

On a également souligné que le gouvernement fédéral devrait être celui qui s'occupe de délivrer les licences et permis permettant de vendre des compagnies pétrolières à des intérêts étrangers.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

On a entendu quelqu'un dire que le mandat de l'ONE devrait notamment être de rapidement faire part au gouverneur en conseil des effets des projets sur les terrains.

On a également dit que les intérêts autochtones ne devraient pas être considérés comme un sous-ensemble de l'intérêt public canadien, étant donné que les peuples autochtones devraient profiter d'une mobilisation de loin plus intégrée et poussée que celle découlant du simple processus décisionnel relatif aux projets.

THÈME : Rôles du processus décisionnel, notamment en matière de grands projets

Séance publique – 1^{er} mars 2017

Certains participants ont proposé que l'ONE dispose de l'autorité décisionnelle pour tous les projets au lieu de faire des recommandations au Cabinet. On a également fait remarquer que l'approbation de projets sous réserve de quelque 200 conditions à respecter ne donne pas l'impression qu'ils sont « approuvés » au sens propre du terme.

Un participant a suggéré que l'ONE n'a pas besoin de s'en mêler quand deux provinces parviennent à s'entendre au sujet d'un projet interprovincial. Un autre participant a souligné l'importance de soumettre à une décision du Cabinet les projets interprovinciaux et internationaux afin d'entretenir de meilleures relations avec les peuples autochtones des deux côtés d'une limite provinciale ou d'une frontière avec un autre pays, compte tenu d'une situation de commerce international, par exemple. Dans l'ensemble, le Comité a entendu qu'il doit tenir compte dans ses recommandations du chevauchement des processus fédéraux et provinciaux; un participant lui a suggéré d'assurer la coordination des processus provinciaux.

On a également dit que du point de vue des propriétaires fonciers dont les terres sont ou pourraient être traversées par des infrastructures énergétiques, les processus de l'ONE sont

plus efficaces et garantissent des résultats plus satisfaisants que ceux de ses homologues provinciaux. En fait, les participants croient que l'ONE fixe la barre quand il s'agit d'intégrité et qu'il influence les organismes de réglementation provinciaux ainsi que l'industrie, malgré son incompétence dans de nombreux projets.

Un participant a suggéré de créer un tableau décisionnel de l'ONE pour qu'on tienne compte de tous les facteurs importants et pour empêcher les processus de stagner. D'autres participants se demandent si une telle approche uniformisée peut convenir à la singularité de chaque situation.

Les participants avaient prévenus que les plus volubiles prendraient toute la place. Afin d'éviter une telle situation, il avait été recommandé de miser sur les éléments de fait et de droit, plutôt que sur les « intérêts ». En outre, les participants ont souligné la responsabilité des opposants à un projet d'exprimer les raisons tangibles de leurs objections.

Le Comité a entendu de nombreuses préoccupations concernant la durée, la pertinence et la portée des consultations auprès des intervenants dans le cadre du processus décisionnel.

Qui plus est, cela ne semble pas découler directement de la possibilité restreinte d'exprimer leurs points de vue et d'obtenir des réponses pour un projet particulier. Les participants ont suggéré que l'ONE tienne compte de la proximité des propriétés et des répercussions sur la qualité de l'air et l'approvisionnement en eau en déterminant ceux et celles qui sont touchés par un projet.

Certains participants ont dit que, étant donné que les projets de développement énergétique avec les infrastructures connexes réglementés par les provinces finissent par être réglementés par l'ONE, ce dernier devrait jouir d'une certaine influence. De nombreux participants ont appuyé l'idée que l'ONE étudie les effets en amont et en aval d'un projet sur les collectivités, l'économie ou les émissions de gaz à effet de serre avant de rendre sa décision.

Les participants ont parlé de ce qu'on appelle des « chaînes de saucisses », terme donné aux pipelines interprovinciaux dont la partie transfrontalière, plus petite, est gérée par une entité indépendante afin d'échapper à la compétence de l'ONE sur l'ensemble du pipeline. Les participants jugent cette pratique trompeuse et croient que l'ONE devrait se pencher sur une telle situation. Les participants ont la même opinion des lignes électriques. Dans l'un et l'autre cas, les participants préfèrent une réglementation fédérale pour les infrastructures qui chevauchent des limites provinciales.

Un participant a souligné qu'il est important que l'ONE tienne compte des conséquences de ses décisions en matière d'énergie sur le commerce international.

Compte tenu des différents points de vue sur le rôle du gouverneur en conseil dans le processus décisionnel, on a émis l'idée d'accorder à l'ONE un pouvoir décisionnel indépendant au-delà d'un certain seuil. Les participants ont également discuté des délais accordés à la prise de décisions. Certains estiment que les délais établis sont trop courts; d'autres, trop longs. Un participant a fait valoir que des délais plus longs pourraient pousser les promoteurs à entreprendre les travaux prématurément et à utiliser une tactique du genre « diviser pour régner » afin de venir à bout des collectivités réticentes. On en a conclu qu'une approche fondée sur des normes de service serait préférable à un délai strict, étant donné qu'il faut trouver un juste équilibre entre la souplesse et la prévisibilité.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

Le Comité a entendu qu'il faudrait élaborer davantage ce que l'ONE entend par grand projet et préciser ce qui est évalué. L'EE n'est qu'une pièce d'une EE régionale plus vaste et du plan d'aménagement des terres. Un tel aperçu régional pourrait précéder les EE, car il permettrait d'effectuer des examens précis d'un projet pour en évaluer la proposition par rapport à une référence.

On a également dit que les décisions concernant les projets seraient prises en fonction d'une évaluation exhaustive des risques qui tiendrait compte des effets cumulatifs du développement. Les peuples autochtones de la région ont observé une baisse des populations de caribous, d'originaux et d'autres sources de nourriture et estiment qu'il faut empêcher l'accès à une plus grande partie de leurs terres.

Les participants ont demandé une plus grande transparence tout au long du processus décisionnel de l'ONE, y compris qu'on leur dise quels sont les peuples autochtones qui ont accepté ou refusé un projet, et qu'on leur explique les décisions d'approuver ou rejeter un projet.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – 1^{er} mars 2017

Les participants ont vécu des expériences diverses avec les représentants de l'ONE; certains les ont trouvés prêts à aider, et respectueux dans la discussion et la recherche de solutions aux problèmes; un autre a eu l'impression de devoir se battre pour la moindre aide obtenue. Même s'il faut établir de nouvelles règles, croit-on, elles ne seront pertinentes que si la loi est bien appliquée, ce qui a toujours été un maillon faible de l'ONE.

Les participants ont rappelé que l'ONE doit veiller à ce que les pipelines soient démantelés à la fin de leur cycle de vie. On a dit que dans la situation actuelle, certaines ententes

concernant les emprises prévoient le retrait des pipelines, mais que rien n'est fait. On a souvent entendu qu'au terme du cycle de vie d'un projet, les compagnies démantèlent les tuyaux au lieu de les abandonner, se soustrayant ainsi à leur obligation de les retirer du sol.

On a demandé un seuil de sécurité minimal accru pour les aménagements en zones fortement peuplées.

On a dit que l'ONE ne peut s'attendre à ce que les gens aient confiance dans les nouveaux projets si les promoteurs ne récupèrent pas ce qu'ils ont laissé des projets précédents. Pendant toute la durée de vie du projet, il faut maintenir un climat de confiance reposant sur la conformité à ce qui devait être fait.

On a posé une question sur la pertinence des plans et des pratiques de gestion des urgences et d'atténuation des risques. Un participant a même demandé à l'ONE d'exiger que les pipelines soient enfouis plus profondément, affirmant que la profondeur actuelle de 1,3 mètre est insuffisante, compte tenu du poids du gros matériel agricole qui passe au-dessus, en surface.

On a, en outre, suggéré que les promoteurs devraient indiquer à partir de quelle épaisseur les conduites risquent de fuir et de se briser, et qu'ils aient l'obligation de les remplacer avant que cela se produise. On s'est également dit préoccupé par la nécessité d'améliorer les cathodes des lignes électriques.

Les participants reconnaissent que les pipelines sont le meilleur mode de transport des hydrocarbures et du gaz, mais demandent néanmoins à l'ONE d'élaborer des exigences plus strictes en matière de sécurité.

De nombreux participants ont mentionné que la nécessité de protéger les cours d'eau était cruciale et que les dommages à l'environnement devaient faire l'objet d'une surveillance et de pénalités sévères. Un participant s'est demandé s'il ne serait pas utile de compenser les impacts des pipelines par l'achat et la protection d'autres terres.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

On a dit au Comité qu'il serait souhaitable que la *Loi sur l'ONE* prévoit un certain soutien législatif à l'adoption d'une approche qui tienne compte des différents effets en amont et en aval (émissions de gaz à effet de serre, droits en vertu de l'article 35, impacts sur les terres et les habitats). Les participants ont exprimé leur mécontentement du fait que l'ONE émet de recommandations au lieu d'exiger que les parties concernées se conforment à certaines lignes directrices.

Les participants ont recommandé que le Comité regarde ce qui se fait à l'étranger en matière de lois, vérification de conformité et application des lois.

THÈME : Ententes et différends avec les propriétaires fonciers et dédommagement de ces derniers

Séance publique – 1^{er} mars 2017

Les participants ont parlé de leur mécontentement relatif au processus d'acquisition des terres et de dédommagement. Outre de nombreux exemples de pipelines réglementés par l'ONE, on a également cité des exemples liés à l'exploitation en amont et sous compétence provinciale. L'intensité du développement dans la région est également source de préoccupations; les propriétaires voient se réaliser sur leurs terres plusieurs projets relevant de différentes compétences.

En ce qui concerne l'acquisition des terres, on a mis en doute les connaissances, le professionnalisme, l'éthique et l'intégrité des agents des terres mandatés par les promoteurs. Les participants ont appuyé l'idée que l'ONE mette sur pied un programme de formation et de délivrance de licences pour les agents des terres, les obligeant à expliquer davantage leurs droits aux propriétaires fonciers, ou que l'ONE joue carrément le rôle d'agent des terres impartial. Les participants ont rapporté des cas de manque de respect et d'intimidation de la part d'agents des terres.

Les négociations entre les compagnies et les propriétaires fonciers, généralement arbitrées par un agent des terres, sont un gros problème. On a parlé de tactiques d'intimidation, de secret des renseignements, de tactiques de division et d'un roulement élevé de personnel qui nuisent à l'atteinte de résultats gagnant-gagnant. On a également parlé de promoteurs qui ne respectent pas les engagements stipulés dans les contrats passés avec les propriétaires fonciers, d'où le sentiment de trahison qu'éprouvent ces derniers.

Pour illustrer la façon de faire affaire des promoteurs, un participant a raconté l'histoire d'un agent des terres qui l'a appelé à 22 h pour une visite le lendemain. Lors de la visite, l'agent a tenté d'obtenir immédiatement une signature de l'agriculteur. N'obtenant pas ce qu'il voulait, il est revenu deux ou trois jours plus tard. Le propriétaire foncier a eu l'impression que les visites ne cesseraient pas tant qu'il ne signerait pas.

Parfois, une compagnie approche un propriétaire foncier, puis disparaît et refait surface sans prévenir plusieurs mois plus tard. Ce manque de respect montre qu'on ne juge pas le propriétaire foncier comme un partenaire important, car on ne lui fournit pas les renseignements dont il a besoin pour prendre la bonne décision et mieux planifier l'avenir. Une participante a affirmé qu'elle et la compagnie font comme s'ils assuraient la garde conjointe d'un pipeline; ils doivent donc collaborer étroitement afin que chacun y trouve son compte.

Plus particulièrement, les participants croient que le *modus operandi* de nombreux agents des terres (qui représentent les sociétés énergétiques) est d'obtenir le plus rapidement possible la signature des membres de la collectivité ou des communautés autochtones, et ce

« à n'importe quel prix ». Bénéficiant de moins de ressources, les particuliers et les collectivités se sentent peu respectés et sont incapables de faire valoir leurs points de vue, et cèdent souvent tout simplement pour mettre un terme aux échanges avec le promoteur. Une tactique d'atténuation proposée est d'embaucher des agents des terres au sein des populations locales au lieu de ceux qui arrivent de Calgary aux seules fins d'obtenir une signature.

On a suggéré au Comité que l'ONE pourrait élaborer un protocole de négociation entre les promoteurs et les propriétaires fonciers. Un tel protocole exigerait qu'on donne un avis raisonnable avant de se présenter chez les propriétaires fonciers, qu'une trousse de renseignements exacte et complète soit fournie avant la rencontre, et qu'on accorde le temps nécessaire pour répondre après avoir fait appel aux conseils de professionnels. Ces protocoles couvriraient la totalité du cycle de vie du projet. On a cité en exemple la Colombie-Britannique dont la réglementation exige une preuve du dédommagement offert aux propriétaires fonciers. Les participants ont dit que les dédommagements devraient être équitables entre tous les propriétaires fonciers, et offerts de façon transparente.

Les ententes sont également un sujet de préoccupation. Actuellement, on demande aux propriétaires fonciers de signer les ententes avant de connaître toute la portée du projet, ce qui compromet leur capacité de négocier. Il est fréquent que certains renseignements soient divulgués après coup, ou à cause de l'adoption de nouvelles exigences réglementaires dont l'agrandissement des zones de sécurité entourant les emprises sur les propriétés, grugeant plusieurs mètres sur les terrains occupés. De nombreuses personnes ignorent ce qu'il y a sur leurs terres; cela engendre des risques pour la sécurité qu'ils ne sont pas en mesure de divulguer à d'éventuels acheteurs.

Un participant a suggéré un délai de grâce de 24 à 48 heures où le signataire de l'accord peut révoquer celui-ci sans pénalité. Cela permettrait de contrer l'approche agressive des agents des terres tout comme des promoteurs; comme l'a dit un des participants : de les décourager.

On a dit au Comité que le citoyen ordinaire ne sait pas qui réglemente un projet ni à qui s'adresser s'il a des questions ou besoin de conseils. Ils ont entendu que l'ONE est le mieux placé pour informer les propriétaires fonciers et autres personnes sur leurs droits dans le cadre de projets énergétiques. Le manque de sensibilisation ou de compréhension a été souvent invoqué comme un obstacle à la revendication des droits des propriétaires fonciers et des peuples autochtones.

On a aussi dit au Comité que les lois doivent protéger les signataires d'ententes signées sous des prétextes fallacieux. Les participants ont souligné que cela s'est produit de nombreuses fois et qu'ils sont de plus en plus frustrés du fait que les promoteurs semblent s'en tirer sans pénalité. On a recommandé d'adopter des dispositions pour annuler les documents signés lorsqu'un signataire peut prouver à l'ONE qu'il y a eu fausse représentation.

Certains propriétaires fonciers ont mentionné que l'industrie semble hésiter à négocier avec des groupes autochtones mieux organisés et qu'elle pourrait adopter des tracés de pipeline qui empruntent le plus de terres privées possible où les noyaux de résistance sont plus faibles.

En ce qui concerne le dédommagement des propriétaires, certains participants ont affirmé que lorsque l'ONE approuve un projet, il devrait veiller à ce que les propriétaires et autres parties touchées reçoivent un juste dédommagement. Ils souhaitent tous que cela soit enchâssé dans la loi. Ils ont également suggéré que le paiement à l'avance soit obligatoire pour le cas où surviendrait le rachat ou la faillite des entreprises. Dans la même veine, les participants ont suggéré que l'article 86 de la *Loi sur l'ONE*, sur le loyer versé aux propriétaires, soit plus précis, car ils croient que les compagnies réussissent actuellement à contourner la loi. Les participants ont suggéré que cet article de la loi soit révisé de manière à prévoir le versement de paiements annuels aux propriétaires, et que ledit article soit obligatoirement révisé aux cinq ans.

On a discuté du processus d'arbitrage des pipelines, administré par Ressources naturelles Canada (RNCan), pour les projets réglementés par l'ONE. Nombreux sont ceux qui croient que le délai accordé au processus est trop long, avec des résultats en partie déterminés par l'abandon des parties après épuisement de leur temps et de leurs ressources. Ce long délai est dû en partie au fait que le règlement actuel fait en sorte que le processus reprend du début lorsque l'un des arbitres abandonne un cas particulier. On a souligné que les agriculteurs et les autres parties lésées ne sont pas payés pour le temps consacré aux procédures et que selon la période de l'année, ils doivent parfois sacrifier des revenus pour être présents, par exemple lorsque les audiences coïncident avec le temps des semences. Les participants ont soutenu l'idée d'un calendrier fixe, après quoi on pourrait régler les différends, avec des étapes supplémentaires pour des moyens de résolution des conflits de remplacement avant un arbitrage sans appel.

On a dit que le processus de résolution des différends en matière de dédommagement devrait être plus transparent. Les participants se sont plaints que les décisions découlant du processus d'arbitrage sur les pipelines géré par RNCan n'étaient pas rendues publiques. Les plaignants sont dans l'impossibilité d'étudier les précédents. La seule façon de se faire une idée est d'interjeter appel contre la décision de l'arbitre en Cour d'appel fédérale, celle-ci rendant ses décisions publiques.

On a mentionné au Comité la nécessité de créer un processus d'appel intermédiaire où les propriétaires se présenteraient devant un comité d'appel de l'ONE (tribunal quasi judiciaire) avant de se rendre en Cour d'appel fédérale.

Les participants ont exprimé leur désir de travailler avec l'industrie et reconnaissent l'importance de cette dernière dans l'économie, mais souhaiteraient un climat de respect mutuel. Un agriculteur a résumé son point de vue quant à la façon dont l'ONE pourrait favoriser un tel climat :

1. Retirez le droit d'expropriation aux compagnies et limitez-le aux services détenus par les pouvoirs publics, comme les conduites d'eau potable et d'eaux usées.
2. Faites une étude sur une acceptation sociale significative dans le cadre du processus d'examen.
3. Reconnaissez la valeur du libre marché des terres en dédommagement des terres agricoles. Si l'ONE peut accorder l'accès à des terres privées, il devrait veiller à un juste dédommagement.
4. Reconnaissez la contribution des populations rurales aux cités-États.
5. Faites respecter l'intendance de l'eau et faites-la passer avant tous les impératifs industriels.
6. Insistez sur l'importance de protéger les terres agricoles productives contre les utilisations industrielles.
7. Créez un organisme national de défense des agriculteurs « avec des dents » pour équilibrer les intérêts des particuliers et de l'industrie.
8. Tenez compte des effets négatifs cumulatifs des projets sur les eaux.

On a tout particulièrement applaudi les intervenants/négociateurs de l'ONE formés par les peuples autochtones. Le mode substitutif de résolution des différends semble prometteur et l'ONE devrait écouter ce que les propriétaires ont à dire et chercher davantage à comprendre leurs intérêts, leurs positions et les impacts qu'ils subissent.

De nombreux droits de servitude datent de plusieurs décennies. Les participants ont exprimé leur frustration vis-à-vis le traitement qu'on leur réserve aux sièges sociaux des compagnies et lorsqu'ils demandent de moderniser du matériel vétuste. Les propriétaires présents ont dit qu'ils rencontrent beaucoup de résistance lorsqu'ils tentent de rouvrir des ententes caduques pour les rendre conformes aux normes du 21^e siècle. Ce faisant, ils estiment qu'il faudrait un règlement qui prévient l'application d'ententes caduques sans modification sur une longue période.

Tous aimeraient un plus grand respect et une continuité dans les négociations entre les compagnies, leurs hautes directions et les propriétaires, les Premières Nations et les municipalités.

On a souligné la nécessité de réglementer les résultats des fusions et acquisitions au sein de l'industrie. On a également mentionné des cas de dommage aux propriétés privées découlant d'information cachée lors de la signature de l'entente ou de violations des dispositions des ententes signées.

Les participants se sont à plusieurs reprises dits préoccupés par les compagnies qui font faillite et qui sont rachetées, et de leurs obligations non respectées de nettoyer les déchets

toxiques ou d'extraire les pipelines du sol. Lorsque ces dommages ne sont pas réparés, les intendants des terres subissent des pertes de revenu et une baisse de revenu potentiel.

On s'est également dit préoccupé par la capacité de réaction des compagnies pour résoudre les problèmes qui surviennent en cours d'exploitation. Cependant, on a donné un exemple très positif où une compagnie réglementée par l'ONE a pris immédiatement les mesures pour réparer une injustice, payer tous les frais et s'assurer que toutes parties touchées étaient satisfaites avant de fermer le dossier. On a cité cet exemple en soulignant que toutes les compagnies devraient agir ainsi.

On a dit au Comité que les concepts d'intendance des terres et de contribution aux générations futures ne semblent pas avoir suffisamment de poids dans les considérations de l'ONE. Par exemple, la fracturation comporte de grands risques pour les générations actuelles et à venir. Les participants ont dit au Comité qu'ils aimeraient que la *Loi sur l'ONE* comporte des dispositions qui protègent les terres agricoles contre la surindustrialisation.

En résumé, on a fait état de beaucoup de frustrations et de préoccupations, mais également d'un manque de respect en rapport avec l'acquisition des terres et les dédommagements. Même si de nombreux exemples concernaient les projets de développement énergétiques et les pipelines associés réglementés par les provinces, certains visaient clairement des projets réglementés par l'ONE. En outre, la conduite des agents des terres et les processus connexes sont très préoccupants, et les propriétaires demandent à l'ONE d'élaborer des pratiques exemplaires et d'améliorer les règles qui s'adressent au plus grand nombre.

THÈME : Engagement auprès des peuples autochtones

Séance publique – 1^{er} mars 2017

Les propriétaires fonciers ont dit qu'ils avaient l'impression que la pression avait augmenté sur les terres privées ces dernières années et que l'octroi d'accès à ces terres semble se faire plus rapidement et à moindre coût que lorsqu'on négocie avec les collectivités autochtones.

Afin que soit rétabli un climat de confiance, un participant a demandé que l'ONE publie ce que font les entreprises pour administrer les déchets toxiques et les terres dévastées laissées derrière dans les réserves des Premières Nations.

On a souligné que les droits conférés par traités sont continuellement violés depuis la signature du Traité 8. Ainsi, on se demande si les recommandations seront ignorées et si les promesses non tenues continueront à s'accumuler. On a dit au Comité que les Anciens sont désillusionnés à cause des trahisons passées. On a aussi entendu que, dorénavant, les peuples autochtones devraient participer dès les premières étapes des avant-projets.

On a dit que les collectivités autochtones touchées par un projet devraient participer à sa surveillance, notamment à celle de ses effets sur la faune et les cours d'eau. La connaissance qu'ils ont de leur terre est incomparable et ils sonnent l'alarme depuis un bon bout de temps. Un participant a exprimé son inconfort d'être isolé des autres parties parce qu'il est autochtone. Il estimait que tout le monde devrait pouvoir participer aux prises de décision. En fait, sa perception est que les compagnies évitent d'engager le dialogue avec les peuples autochtones.

On a souligné que certaines entreprises autochtones se spécialisent dans les évaluations environnementales. Malgré cela, les compagnies font quand même appel à leurs propres spécialistes en EE, d'où ce sentiment de conflit d'intérêts.

On a affirmé au Comité qu'il faudrait un délai de trois ans de travail avec les peuples autochtones avant de prendre une décision relative à un projet afin d'en étudier et évaluer adéquatement les impacts, et que les connaissances traditionnelles des groupes locaux devraient peser davantage dans la balance.

On juge que l'utilisation d'interprètes dans les négociations avec les peuples autochtones est essentielle, non seulement comme preuve de respect, mais également pour que les membres de la collectivité comprennent parfaitement ce qu'on leur propose.

Séance sur la mobilisation des Autochtones – 2 mars 2017

On a souligné que les peuples autochtones veulent collaborer avec l'industrie et le gouvernement et qu'ils conservent un certain optimisme malgré les transgressions passées. On a dit au Comité que les terres sont si importantes pour eux qu'ils jugent de leur devoir de les défendre. Dans un tel contexte, la notion de terres regroupe le sol, l'eau, les arbres, l'air et la faune.

Les participants ont souligné l'importance de la collaboration pour protéger les terres, non seulement celles des Premières Nations, mais aussi de celles des peuples autochtones et de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes sur un pied d'égalité. Tous nos descendants auront besoin d'eau potable et d'emplois pour faire vivre leurs familles.

On a dit que la participation et la consultation ne suffisent pas; et qu'il faut un engagement sérieux des peuples autochtones tout au long et au-delà du cycle de vie des projets. Les participants se sentent abusés par les compagnies et les gouvernements qui croient les avoir au travers de leur chemin. On a également mentionné la nécessité du consentement de tous les conseils des tribus touchées par les projets. Les promoteurs ne devraient pas cesser de se demander quels sont les peuples autochtones qui risquent d'être touchés dès qu'ils ont obtenu un « oui ».

Un participant a suggéré que l'ONE adopte le modèle de Synergy Alberta qui porte ses fruits en soutenant des groupes de la province qui réunissent des intervenants, des groupes autochtones et des compagnies pour résoudre les questions afférentes à leurs intérêts. Les participants se sont montrés inquiets quant à la capacité de l'organisme de réglementation provincial de puiser l'eau des rivières sans la participation des Autochtones. On a recommandé que l'ONE adopte un système semblable à celui des Territoires du Nord-Ouest où les peuples autochtones doivent participer directement à chacune des interventions touchant les eaux et les milieux humides. Certains participants ont dit que cela devrait se faire plus rapidement que la suite du processus de modernisation de l'ONE.

Un participant a dit que les Premières Nations de la région ont mis sur pied leurs propres entreprises d'évaluation environnementale qui tiennent compte des connaissances autochtones des terres, de l'eau, des terrains de chasse et des milieux vulnérables. Ils croient que les compagnies devraient embaucher ces entreprises et prévenir ainsi toute suspicion de conflit d'intérêts comme ce qui arrive avec celles qui embauchent leurs propres entreprises.

On a invité le Comité à tenir compte de l'appartenance et de la confidentialité des connaissances autochtones qui sont souvent sacrées et qui ont été indûment utilisées par le passé. Les connaissances et les valeurs autochtones devraient être prises en considération aux plus hauts niveaux de la réglementation. On a également demandé au Comité d'évaluer si les connaissances des peuples autochtones devaient primer légèrement sur la science occidentale, les connaissances se fondant sur une expérience quotidienne sur le terrain, la science se fondant sur des théories et des visites occasionnelles des sites ciblés.

La langue est également perçue comme un problème, les peuples autochtones et les Anciens jugeant que leurs connaissances sont mal traduites en anglais.

Les participants ont exprimé un sentiment d'urgence quant à la modernisation de l'ONE, les peuples autochtones assistant à des prises de décision fondées sur les lois de 1959 et non sur l'état lamentable actuel des terres. C'est pourquoi les participants croient que l'ONE devrait mettre sur pied sans délai un comité représentatif des peuples autochtones, et un autre des propriétaires fonciers, avec un financement adéquat. On a également suggéré que ces organismes se partagent la responsabilité de déterminer les changements qui déboucheront sur des recommandations faites par le présent Comité d'expert au gouvernement du Canada.

On a également dit au Comité que l'ONE devrait obliger les compagnies à divulguer l'emplacement exact de leurs projets aux peuples autochtones qui utilisent les terres touchées. Une part de cette exigence pourrait comporter suffisamment de signes pour que les membres des collectivités gardent un œil sur le déroulement du projet et posent des questions en temps et lieu.

On a expliqué au Comité comment la prospection et l'exploitation du gaz de schiste avaient empiété sur les droits territoriaux de la Première nation de Fort Nelson. Cette collectivité croit que l'ONE n'est ni capable ni intéressé à mener des évaluations pertinentes; qu'il n'est

pas constitué pour le faire, et qu'il omet ou minimise les impacts sur les droits, la culture et les terres des peuples autochtones. Fort d'une expérience appréciable en extraction des ressources, un représentant a fait les recommandations suivantes au Comité d'experts :

Importants changements structureaux indispensables à la modernisation de l'ONE

1. Mandats contradictoires : L'ONE ne devrait pas avoir le mandat d'une part de promouvoir l'exploitation des gaz de schiste parallèlement aux provinces, et d'autre part de mener des évaluations pertinentes de leurs impacts sur les droits des collectivités. L'ONE ne devrait pas avoir le mandat d'effectuer des évaluations environnementales; cela devrait relever strictement de la LCEE. Par contre, l'ONE est mieux adapté pour les tâches suivantes :
2. Collecter et diffuser l'information sur l'énergie.
3. Donner des conseils au gouvernement fédéral en matière d'énergie.
4. Réglementer les pipelines fédéraux après les EE.
5. Veiller à l'application de la réglementation et des conditions.
6. Établir des rapports sur les technologies et la sûreté des pipelines.
7. Évaluer l'équité des échelles tarifaires proposées.
8. L'intérêt public canadien devrait être déterminé par un ministre fédéral, et non par l'ONE.
9. L'ONE ne devrait plus évaluer le bien-fondé des promoteurs ni mener les consultations de la Couronne auprès des peuples autochtones; il devrait plutôt fournir des conseils d'expert aux organismes gouvernementaux responsables de ces démarches.
10. Il faudrait mettre sur pied un « organisme de réconciliation indépendant » qui supervise les consultations de la couronne dès le processus préalable aux EE; cet organisme pourrait recommander au ministre de confier l'examen de l'EE d'un projet à un comité indépendant.
11. Si l'ONE demeure le principal organisme d'évaluation, il faudra ajouter de nouvelles dispositions à la *Loi sur l'ONE* que pourront invoquer les ministres lorsqu'ils ou elles évaluent les recommandations de l'ONE :
 - 1) Renvoi à l'examen d'un comité indépendant;
 - 2) Adoption de la recommandation avec des conditions supplémentaires ajoutées par les ministres après consultation de l'organisme de réconciliation;
 - 3) Mise sur pied d'un comité d'experts semblable au comité d'examen de la LCEE.
12. Créer des comités consultatifs permanents régionaux autochtones.
13. Augmenter les capacités communautaires.
14. Augmenter les capacités internes.
15. Effectuer des évaluations stratégiques régionales des bassins de gaz de schiste en Colombie-Britannique (adopter une méthode d'évaluation complète, jusqu'aux navires).

Améliorations progressives de l'ONE

1. Mettre sur pied un organisme de réconciliation qui collabore étroitement avec les collectivités autochtones touchées. Responsabilités :
 - a. Déterminer les groupes autochtones participants et la façon dont ils participeront;
 - b. Délimiter les renseignements nécessaires aux évaluations culturelles et socioéconomiques ainsi qu'à l'utilisation des terres et des droits des Autochtones pour les EE;
 - c. Pertinence du matériel de demande nécessaire à ces sujets;
 - d. Arrêt de « l'horloge » d'une EE si un promoteur ne fournit pas les renseignements nécessaires;
 - e. Pertinence de l'engagement du promoteur auprès des groupes autochtones;
 - f. Incidences (et leur importance) sur la culture autochtone, l'utilisation traditionnelle et les droits conférés par l'article 35;
 - g. Consultation subséquente à l'EE et accommodement des droits des Autochtones non couverts par les conditions de l'EE. Actuellement, les compagnies peuvent ou non s'entretenir avec les collectivités après une consultation initiale. Lorsque les membres d'une collectivité prévoient se battre contre un projet de longue durée, un dialogue doit être maintenu du début jusqu'à la toute fin du projet.
2. Conditions impératives à la participation des Autochtones à la surveillance et à la gestion adaptative pendant toute la durée du projet.
3. Mettre les connaissances traditionnelles sur un pied d'égalité avec la science occidentale - les compagnies gazières et pétrolières versent de grosses sommes quotidiennement aux scientifiques dont les décisions touchent les droits des Autochtones jusqu'à la fin des temps.
4. Moderniser les processus d'audience pour démontrer plus de respect envers les participants communautaires.
5. Évaluer les incidences en aval.
6. Supprimer la clause d'exonération de l'article 58 de la *Loi sur l'ONE* afin que l'ensemble des travaux et des activités soit soumis à une EE.
7. Passer d'un mandat sur l'intérêt public à la réconciliation; les droits sont trop souvent englobés dans l'intérêt public.
8. La *Loi sur l'ONE* doit faire explicitement référence à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment au consentement libre, préalable et éclairé.
9. Équité dans les impacts - concept des gens plus susceptibles de faire les frais des effets préjudiciables afin d'éliminer ces derniers. Actuellement, on envisage les bénéfiques au milieu et à la fin du parcours de la chaîne de valeur, et les impacts environnementaux au début de celle-ci.
10. Équité intergénérationnelle - responsabilité envers les générations futures pour leur donner les mêmes chances, de l'eau et de l'air sains, des originaux et des fruits sauvages.

Un représentant de la Première Nation Spuzzum a ajouté les recommandations suivantes, dont bon nombre appuient celles qui sont énoncées plus haut :

1. Pour remplir son obligation constitutionnelle, la Couronne doit consulter et accommoder de façon appropriée les peuples autochtones relativement aux effets potentiels sur leurs titres et leurs droits, et *tenter de justifier toute violation de ces droits*.
2. Afin d'évaluer efficacement les impacts sur les droits et les titres autochtones, il faut greffer les connaissances, lois, points de vue, cultures et traditions autochtones au processus d'examen réglementaire.
3. Le processus décisionnel en fonction du contenu doit être cohérent avec la jurisprudence canadienne et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.
4. Pour participer pleinement et de façon significative, les peuples autochtones doivent recevoir le financement nécessaire.

On a dit au Comité que les relations entre Nations sont essentielles à l'amélioration des relations avec les peuples autochtones dans un esprit de réconciliation. Il est important de veiller à ce que les Autochtones soient entendus tout au long du processus et que les droits conférés en vertu de l'article 35 soient confirmés. Actuellement, les collectivités autochtones doivent recourir à la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) pour freiner les développements. Pour que les voix autochtones soient entendues, du financement sera nécessaire. On a proposé que l'ONE ou le gouvernement fédéral finance les collectivités autochtones pour les aider à évaluer les effets cumulatifs des développements énergétiques.

Les participants ont dit au Comité que *tous les Canadiens et les Canadiennes ont signé des traités* et que ceci a donné le Canada d'aujourd'hui. La Cour suprême du Canada a eu recours à maintes reprises aux droits conférés par traité; leur respect nous concerne tous.

On a dit au Comité que les promoteurs proposent parfois aux peuples autochtones des programmes de formation des jeunes sur le développement énergétique. Certes, les membres des collectivités y voient un avenir pour leurs enfants, mais cela ne signifie pas obligatoirement l'acceptation d'un projet. En outre, les compagnies n'embauchent que le nombre minimal obligatoire d'Autochtones, généralement aux postes les moins bien rémunérés.

Les participants métis ont dit que les compagnies se réfugient parfois derrière les minimums imposés par la loi pour se soustraire à ces obligations d'embauche, et à une considération d'ensemble. Ils ont remarqué que depuis l'arrêt Daniels, les gouvernements reconnaissent les Métis, mais les compagnies ne le font toujours pas.

On a souligné au Comité que l'ONE pourrait éduquer les compagnies et le public canadien quant aux valeurs que les peuples autochtones ont données à leurs terres. On estime que

cela devrait aider à changer l'attitude de ceux qui n'ont pas droit à une considération spéciale, y compris les travailleurs sur le terrain qui tiennent des propos racistes. Les participants ont également souligné que les différends ne sont pas uniquement d'ordre financier, l'argent ne pouvant remplacer les terres.

D'autres participants ont dit que les différents styles de communication donnent naissance à un certain racisme; certains peuples autochtones préfèrent prendre du recul sur une question et en faire le tour avant de donner leur réponse, tandis que de nombreux autres peuples posent des questions en espérant une réponse presque immédiate. En outre, bon nombre de connaissances importantes pour les Autochtones sont transmises oralement d'une génération à l'autre. Souvent, les écrits n'ont pas le même poids qu'au sein des collectivités non autochtones. La collaboration repose sur une compréhension de ces différences et de ces valeurs culturelles. Par exemple, le format actuel des audiences de l'ONE est, selon de nombreux peuples autochtones, très intimidant et contradictoire; il faut le modifier et y ajouter les valeurs culturelles et l'histoire orale des Autochtones.

Un participant a parlé des leçons apprises de son expérience de consultation des collectivités autochtones au nom de l'industrie. Il a dit au Comité que les processus de l'ONE doivent être mieux définis et mieux expliqués aux collectivités autochtones. Pour ce faire, l'ONE doit comprendre la différence d'état d'esprit et de vision du monde que partagent de nombreux peuples autochtones.

Il faut tout d'abord gagner le respect d'une communauté avant de lui exposer un projet. Pour faire preuve de respect, il faut notamment reconnaître les droits des peuples autochtones sur leurs terres. À ce jour, c'est tout le contraire qui se produit et les Anciens ainsi que les membres des collectivités sont insultés lorsqu'on leur demande à maintes reprises de démontrer leurs liens à la terre.

Les participants ont dit que les groupes autochtones devraient établir pour le gouvernement et l'industrie un protocole servant à les aborder.

On a dit au comité qu'il existe déjà une solide base de références probantes sur les droits autochtones – les droits conférés par traité, les droits inhérents, les titres, les décisions de la CSC, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et l'obligation de consulter. Les collectivités ne devraient pas avoir à démontrer leurs droits sur les terres.

THÈME : Participation du public

Séance publique – 1^{er} mars 2017

On a dit au Comité que le site Web actuel de l'ONE est difficile à parcourir et à comprendre, même avec une solide expérience dans un domaine apparenté. Les participants ont

également souligné leur désir que l'ONE rende publique une plus grande quantité de renseignements. Les participants aimeraient consulter les décisions antérieures (pour ou contre les projets), les tarifs compensatoires versés aux propriétaires fonciers, un répertoire des infrastructures et des droits de surface ainsi qu'une carte des emplacements précis des pipelines et des puits en service ou désaffectés.

Plusieurs participants ont dit qu'ils avaient déjà si souvent exprimé leurs doléances sans aucun résultat qu'ils sont sceptiques vis-à-vis les consultations publiques – ils y participent seulement lorsque leurs moyens de subsistance personnelle sont directement menacés.

Un membre de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières de l'ONE a dit au Comité qu'il s'agit d'un forum pour le dialogue et la rétroaction à l'ONE. On a entendu dire qu'il y a déjà eu un North East Energy and Mines Advisory Committee (NEEMAC) qui était aussi un bon forum pour transmettre des doléances à l'ONE.

En dernier lieu, un participant a rappelé au Comité la nécessité d'écouter les jeunes et les travailleurs attirés dans la région par les emplois du secteur de l'énergie et dont les emplois précaires dépendent de la bonne conduite du promoteur. On a demandé comment les compagnies étrangères qui prennent le contrôle de projets peuvent être tenues d'embaucher des gens du coin au lieu de travailleurs étrangers.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le Comité a également pris connaissance des remarques générales suivantes :

La procédure de consultations publiques qu'utilise le Comité de modernisation de l'ONE est louable et les participants sont reconnaissants d'avoir la possibilité de donner leurs commentaires.

On s'est dit préoccupé par la vitesse avec laquelle les recommandations du Comité d'experts seraient mises en œuvre, parce qu'on craint que l'industrie, confrontée à une nouvelle réglementation, se presse de faire approuver ses projets au regard de la réglementation de 1959.

On a également demandé l'adoption de dispositions pour réviser la *Loi sur l'ONE* plus souvent que ce qui s'est fait à ce jour.

De plus, certaines questions demeurent sans réponse, mais elles seront ultérieurement publiées sur le site Web :

1. Que dit la réglementation de l'ONE à propos des découvertes archéologiques sur les sites qu'il réglemente? On s'est dit préoccupé par le projet du barrage du Site C et les participants veulent savoir ce que fait l'ONE à ce sujet.

2. L'ONE tient-il compte des émissions de gaz à effet de serre, y compris les émissions en amont et en aval, dans le cadre de ses examens de projet? Prend-on en considération l'Accord de Paris?
3. L'ONE examine-t-il les analyses de macrodonnées pour déterminer les problèmes inhérents aux pipelines?
4. L'ONE a-t-il les pouvoirs ou les compétences pour mettre sur pied un programme de location; peut-il obliger une compagnie à conclure des baux annuels avec les propriétaires fonciers et à en revoir les clauses aux cinq ans?