

**Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie**  
**Consultation publique**  
**Toronto (Ontario) – 1<sup>er</sup> et 2 février 2017**

Le comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie (l'ONE ou l'Office) s'est réuni à Toronto les 1<sup>er</sup> et 2 février 2017, pour tenir des rencontres comportant des présentations du public et de peuples autochtones, une séance de dialogue avec le public et une séance de dialogue ouvert avec les peuples autochtones.

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

Ce résumé s'articule autour des thèmes de l'examen du comité; toutes les parties pouvaient commenter tout sujet relié à la modernisation de l'ONE. Les thèmes sont les suivants :

1. Gouvernance et structure
2. Mandat et possibilités futures
3. Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets
4. Conformité, application de la loi et surveillance en continu
5. Mobilisation des peuples autochtones
6. Participation du public

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

## **THÈME : Gouvernance et structure**

### **Séance publique – 1<sup>er</sup> février 2017**

Le comité a constaté une sérieuse remise en question de l'indépendance réelle ou perçue de l'ONE. Aux yeux de certains participants, l'ONE semble largement refléter les intérêts de l'industrie traditionnelle, et plusieurs révisions ont été suggérées afin de corriger cette situation. Tout d'abord, il a été souligné qu'exiger que les membres de l'Office résident à Calgary n'était pas nécessaire et semblait renforcer une perspective sectorielle de l'Office.

De plus, il a été signifié aux membres du comité qu'un Office plus représentatif serait important à l'avenir. La représentativité signifie, dans ce contexte, des membres de peuples autochtones (y compris des personnes parlant des langues autochtones), une diversité régionale et une gamme plus vaste de connaissances et d'expertises. Les participants ont suggéré les importants domaines de connaissances suivants : le secteur pétrolier et gazier, les changements climatiques, le savoir traditionnel, les technologies de l'énergie émergentes, la gouvernance et la mobilisation du public. Il a également été suggéré que les membres de l'Office reçoivent une formation sur diverses questions ou disciplines afin de combler toute lacune de connaissances, particulièrement dans le domaine des changements climatiques. De plus, les participants ont signalé que les nominations à l'ONE devaient être fondées sur le mérite, afin de stimuler la confiance du public envers l'institution.

Une autre suggestion entendue a été que les rôles de président et de directeur général de l'Office devraient être distincts, comme c'est le plus souvent le cas dans d'autres organisations.

Enfin, des participants ont souligné l'importance de tenir compte de tout conflit d'intérêts, réel ou perçu, particulièrement en cas de liens entre des membres de l'Office et le secteur de l'énergie; cela concerne les relations ou investissements directs non seulement des membres de l'Office, mais également de leurs familles. Ces précautions pourraient également inclure une période d'exclusion entre toute possibilité d'emploi des personnes et de leur famille dans le secteur énergétique et leur participation au sein de l'ONE.

### **Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017**

Des participants ont avancé que la composition de l'Office influait beaucoup sur la prise en compte de la vision du monde des Autochtones. Il a été suggéré que l'Office garantisse une représentation autochtone. Les participants ont admis qu'aucune perspective ou culture autochtone unique n'existait, du fait de la grande variété des peuples autochtones dans l'ensemble du Canada, y compris les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Ils ont précisé au comité qu'ils ne s'attendaient pas à ce que chaque groupe ou région soit officiellement représenté(e) au sein de l'Office, car cela serait difficilement applicable, mais souhaitaient qu'une vision autochtone du monde soit présente dans les discussions; il pourrait s'agir de consulter officiellement les groupes autochtones et de déléguer certaines personnes. Un certain degré de formation ou de sensibilisation pourrait être nécessaire afin que les membres autochtones de l'Office puissent recueillir une diversité d'opinions auprès des communautés autochtones.

Des participants ont discuté de l'importance de la langue pour la représentation. On a expliqué au comité que de nombreux aspects de la vision autochtone du monde et du savoir traditionnel étaient fondamentalement propres aux langues autochtones et pouvaient ne pas être directement traduisibles. Lorsque des décideurs anglophones ou francophones considèrent ces concepts, ils se fient actuellement à une traduction imparfaite, où l'essence des concepts philosophiques en question risque d'être perdue ou altérée. Pour cette raison, il a été suggéré que l'Office considère la connaissance des langues autochtones comme une compétence importante.

Les participants ont clairement signifié que les gestes symboliques n'étaient pas souhaités et faisaient obstacle aux progrès.

Il a également été suggéré que l'ONE établisse un comité consultatif de peuples autochtones pour le guider dans ses décisions. De plus, il a été ajouté qu'un tel comité consultatif pourrait comprendre des membres expérimentés et de jeunes participants, afin de refléter la diversité des opinions et de développer les capacités pour les prochaines générations de dirigeants.

## THÈME : Mandat et possibilités futures

### Séance publique – 2 février 2017

Des participants ont dit au comité que les activités de l'ONE devaient refléter les objectifs et engagements stratégiques du gouvernement (y compris les ententes internationales) en général et dans le dossier des changements climatiques en particulier. Selon eux, l'ONE semble actuellement fonctionner comme si le contexte politique entourant les changements climatiques n'existait pas. On a souligné que si le Canada compte sérieusement respecter les engagements définis dans l'Accord de Paris, par exemple, il devra modifier considérablement sa politique énergétique. L'ONE, en tant qu'organisme de réglementation du secteur de l'énergie, devrait donc tenir compte de ces objectifs lorsqu'il examine des projets individuels ainsi que les effets cumulatifs de nombreux projets. Des participants ont évoqué un écart apparent entre les objectifs gouvernementaux déclarés en matière de décarbonisation de l'économie et les prévisions de l'ONE qui présentent des scénarios de croissance de la demande mondiale de combustibles fossiles.

Les participants ont suggéré que l'ONE génère un éventail plus large de prévisions qui comprennent des scénarios dans lesquels le Canada et la communauté mondiale réussissent à réduire la consommation de combustibles fossiles et que l'ONE prenne en compte les sources d'énergie renouvelable (qui pourraient connaître une croissance non linéaire à mesure que les obstacles à leur adoption seront surmontés) dans ses futurs scénarios. Il a également été suggéré que l'ONE mette en place des outils permettant de comparer les objectifs des politiques à la réalité des répercussions du secteur de l'énergie sur les changements climatiques. Plus généralement, il a été signifié au comité que les prévisions devraient couvrir un horizon plus long, 20 à 30 ans, et non pas seulement l'avenir immédiat.

Le comité a entendu de nombreux points de vue sur le rôle de l'ONE comme centre d'information sur l'énergie. Des participants ont suggéré de renforcer considérablement ce rôle, afin d'éclairer les débats et les discussions en donnant un meilleur aperçu du secteur de l'énergie, de ses tendances et de nouveaux facteurs, comme les sources d'énergie renouvelable, qui ont des implications pour la politique énergétique nationale et les activités réglementaires. Des participants ont fait remarquer que des chercheurs recueillent aujourd'hui des renseignements sur le Canada auprès de sources étasuniennes, puisque le Canada ne dispose pas d'une source d'information unique faisant autorité en matière d'énergie (actuellement, l'ONE, RNCAN, ECCC, Statcan et Transports Canada sont responsables chacun de divers aspects de la situation globale). Des participants ont proposé l'idée d'un centre gouvernemental unique d'information sur l'énergie et affirmé que l'ONE semblait le mieux placé pour jouer ce rôle, qui s'accompagnerait d'exigences d'augmentation des ressources. On a également souligné que des données provinciales voire internationales pouvaient être essentielles pour brosser un tableau complet du secteur de l'énergie et que l'ONE pourrait travailler à trouver des façons d'intégrer les informations provenant d'autres gouvernements.

L'accessibilité des données est également importante; il faut rendre accessibles des fichiers de données brutes et non des résumés ou des formats ne pouvant pas être téléchargés et utilisés. Il a été souligné au comité que la transmission d'informations par l'ONE était

importante non seulement pour éclairer la prise de décisions, mais également de manière plus générale, à des fins d'éducation publique.

Les participants ont soulevé la question du financement de l'examen des informations par des pairs; ce qui aiderait à établir un champ d'action uniforme pour toutes les parties à une proposition et aplanirait l'un des obstacles à la participation.

Le comité a également entendu des opinions sur le concept d'intérêt public, plus précisément que l'intérêt public soit défini officiellement et que cette définition reflète les considérations environnementales. Il a également été suggéré que la définition de l'intérêt public englobe officiellement les intérêts des générations futures et le développement durable, afin d'assurer des prises de décisions axées sur le long terme (l'initiative Lake Ontario Waterkeeper a été citée comme exemple en la matière). À ce sujet, il a été précisé au comité que les intérêts autochtones n'étaient pas subordonnés ni reliés à une définition évolutive de l'intérêt public. Les droits et préoccupations autochtones sont distincts des considérations relatives à l'intérêt public.

La question de l'alignement des règlements relatifs à l'énergie sur les objectifs des politiques environnementales a été soulevée, avec la suggestion particulière que l'ONE adopte un « test climat », comme le décrit le site <http://fr.climatetest.org/>.

Les participants suggèrent que l'Office envisage des évaluations environnementales stratégiques ou régionales comme moyen de recueillir de vastes informations de référence sur les régions et les écosystèmes. À l'heure actuelle, certains participants trouvent que les examens propres aux projets permettent difficilement ou pas du tout de tenir compte de préoccupations et de répercussions générales pouvant ne pas être décisives dans le contexte d'un projet individuel.

Des participants ont suggéré que l'acquisition de terrains sans le consentement des propriétaires fonciers ne soit pas autorisée.

### **Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017**

Les participants ont discuté du concept d'« intérêt public » dans le cadre du mandat actuel de l'ONE et ont souligné que les droits et points de vue autochtones représentaient un intérêt public particulier (reconnu par les tribunaux) qui supplante les intérêts sociaux et économiques généraux. De sérieuses réserves ont été exprimées sur le fait que l'ONE tente de concilier ces intérêts, car ils sont fondamentalement divergents. Le concept d'intérêt public exige de trouver un équilibre dans la sphère publique entre les nombreux groupes et opinions rivaux qu'elle représente; cependant, cela n'est pas lié à la prise en compte des intérêts autochtones.

Les participants ont indiqué souhaiter qu'un plus vaste éventail d'avenirs énergétiques soit pris en compte et que l'ONE envisage son travail dans le contexte d'un avenir global utilisant des sources d'énergie renouvelable.

Il a été mentionné au comité que les peuples autochtones souhaitent dialoguer avec le Canada de nation à nation, dans l'esprit de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, que le Canada s'est engagé à soutenir. Cela implique de revoir la façon dont l'ONE considère son propre mandat et ses processus, particulièrement eu égard au respect de son obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones. On a suggéré au comité que l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les Autochtones n'incombe plus à l'ONE ni ne soit déléguée aux promoteurs. Des participants ont suggéré qu'une autre entité de la Couronne assume officiellement cette fonction et que l'ONE n'ait qu'à s'assurer que des consultations adéquates ont eu lieu au cours de l'examen d'un projet. Il a également été suggéré que le Canada établisse un bureau distinct qui veillerait à ce que les entités gouvernementales se conforment à leur obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones.

## THÈME : Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets

### Séance publique – 1<sup>er</sup> février 2017

Le comité a appris que les participants souhaitent des critères plus clairs quant aux décisions de l'ONE ou du Cabinet (notamment l'alignement sur les objectifs des politiques gouvernementales et climatiques) ainsi qu'une plus grande transparence du processus décisionnel.

Des participants ont souligné que la transparence des processus et de la prise de décisions était essentielle, particulièrement pour motiver une décision et préciser quels facteurs ont été pris ou non en compte. Cette transparence a été jugée importante, non seulement afin d'établir un recueil de jurisprudence, mais également afin de démontrer aux intervenants que leurs opinions ont été prises en compte et afin d'assurer l'éducation générale du public quant aux questions qu'examine l'Office.

Certains participants estimaient qu'il était moins important de savoir quelle entité prenait la décision finale sur un projet (l'ONE ou le gouverneur en conseil) que de connaître le processus dont découlaient les recommandations et décisions. Il a été souligné qu'il semblait plus simple que l'ONE devienne l'autorité décisionnaire afin de dépolitiser ces décisions, mais que ce changement structurel serait relativement inutile sans d'autres réformes assurant des processus d'examen et de prises de décisions plus robustes et plus crédibles. Cependant, les participants ont suggéré qu'il ne soit pas demandé au gouverneur en conseil d'examiner des propositions de projets dont l'ONE ne recommande pas l'autorisation. Dans tous les cas, les participants ont souligné l'importance de la transparence du processus décisionnel.

En matière d'échéancier, il a été mentionné au comité que le temps nécessaire pour examiner attentivement les propositions de projets pouvait être un aspect important à prendre en compte, puisque les documents relatifs aux projets peuvent compter des dizaines de milliers de pages. Il peut ainsi être difficile pour toutes les parties concernées de participer pleinement et rapidement au processus, puisque la simple lecture des documents pertinents peut exiger beaucoup de temps et de ressources. Cela est d'autant plus vrai lorsque les renseignements relatifs à un projet changent en cours de processus. Le comité a également

entendu des opinions divergentes sur des échéances fixes pour les projets. D'un côté, on a suggéré qu'aucune échéance ne soit imposée, afin de ne pas précipiter les décisions; alors que d'un autre, il est jugé que des échéances prévisibles sont raisonnables et utiles pour toutes les parties concernées, mais qu'elles devraient correspondre à la nature du projet en question.

Il a été suggéré d'imposer un moratoire sur la prise de grandes décisions par l'ONE jusqu'à ce que le comité d'experts ait remis ses recommandations.

Il a de plus été suggéré que, concernant l'examen simultané de la LCEE, les évaluations environnementales deviennent la responsabilité de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou d'un futur organisme central chargé de toutes les tâches d'évaluation environnementale de compétence fédérale. Il a été vivement recommandé aux membres du comité de se concerter le plus possible avec le comité d'experts chargé de l'examen de la LCEE, puisque ces rôles se chevauchent et se complètent.

Globalement, les participants ont souligné que les décisions de l'ONE devraient être basées sur des preuves et prendre en compte les répercussions d'un projet en aval et en amont.

### **Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017**

Le comité s'est fait dire que les rôles précis des peuples autochtones dans les processus de prise de décision d'approbation des projets étaient mal définis. Les participants ont indiqué que la formulation actuelle de l'obligation de « consultation » des peuples autochtones pouvait être interprétée de manière très vaste; étant parfois considérée comme une simple obligation d'informer les communautés des activités prévues dans leur voisinage immédiat, sans plus. Sans lignes directrices claires, il est difficile pour les communautés ou les promoteurs de comprendre ce que signifie « consultations », de savoir à partir de quand l'obligation a effectivement été remplie et, surtout, de comprendre le rôle que cette obligation confère aux groupes autochtones dans la prise de décision officielle.

Les participants ont fait valoir que la Déclaration de l'ONU stipule l'exigence d'un *consentement* libre, préalable et éclairé des peuples autochtones quant aux projets les concernant. Cette exigence est fondamentalement différente des notions ambiguës de consultation et doit être intégrée aux modèles décisionnels de l'ONE.

Le comité a également relevé des réserves quant à la transparence des décisions de l'ONE. Les participants ont soutenu qu'ils doivent savoir et comprendre ce que l'ONE décide, pourquoi il arrive à telle ou telle conclusion et quels facteurs il a pris en compte pour justifier ses décisions. Actuellement, rien n'indique aux peuples autochtones si leurs soumissions et visions du monde sont rejetées, prises en compte ou même correctement comprises. Il a donc été suggéré que le processus décisionnel relève entièrement de l'ONE, puisque le modèle actuel, en faisant intervenir le secret du Cabinet, empêche toute discussion ou tout examen des décisions que recommande l'ONE.

## THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance en continu

### Séance publique – 1<sup>er</sup> février 2017

Le comité a noté un intérêt particulier relativement aux premiers intervenants et à la préparation des interventions d'urgence liées à des pipelines approuvés par l'ONE. Les participants ont fait valoir que bon nombre des premiers intervenants locaux (comme les pompiers) n'étaient même pas au courant de la présence de pipelines dans leur milieu et encore moins des procédures d'intervention en cas d'incidents. Dans ce contexte, la surveillance dépasse le simple rôle de l'ONE et comprend de veiller à ce que le secteur collabore avec les premiers intervenants, afin de disposer de plans clairs permettant de gérer les problèmes ainsi que des voies de communication désignées pour gérer les interventions. Les participants ont dit souhaiter qu'on aille au-delà des simples avis d'incidents pour mobiliser réellement les premiers intervenants et les populations locales.

Le comité a également entendu des préoccupations relativement à la gestion des problèmes de sécurité que l'ONE relève dans le cadre de ses activités actuelles de surveillance. Les participants ont avancé que les mesures de gestion des problèmes signalés étaient insuffisantes, soit du fait de l'absence de suivi pour confirmer qu'un propriétaire de projet a corrigé un problème de conformité, soit, de manière plus générale, en n'imposant pas de sanctions suffisantes pour changer les tendances de non-conformité des systèmes. Il a également été indiqué au comité que l'ONE pourrait jouer un rôle plus robuste en matière de soutien et de protection des dénonciateurs pouvant fournir des renseignements sur des problèmes au sein de leur organisation, puisqu'il est possible que l'industrie n'applique parfois pas ses propres lignes directrices.

L'absence de vérification de certaines substances et pratiques a été portée à la connaissance du comité; ce qui entraîne un plus grand risque actuellement non pris en compte dans le cadre des projets. Malgré des plans d'intervention de bonne foi en cas de déversements importants, par exemple, il peut ne pas être possible de procéder à un nettoyage et à une remédiation complets après un déversement catastrophique dont les répercussions réelles sur l'environnement ne peuvent pas être connues à l'avance.

Les participants ont avancé que la fiabilité des technologies de surveillance pourrait être exagérée et surestimée dans le cadre de l'approbation des projets, car, en pratique, ce sont parfois des passants ou des membres des collectivités locales qui remarquent le déversement en premier. L'idée d'un examen précis des pratiques de sécurité a été proposée.

Il a également été proposé au comité que les peuples autochtones participent à la surveillance des projets sur le terrain. Les communautés autochtones connaissent et utilisent les terres en question et sont souvent les mieux placées pour assumer cette fonction.

Le comité a entendu des opinions indiquant que lorsque des conditions sont imposées dans le cadre d'un projet, l'ONE devrait signaler plus clairement si ces conditions sont respectées ainsi que les résultats de toute surveillance de suivi.

Il a été en outre suggéré qu'on exige des intervenants du secteur qu'ils mettent leurs ressources en commun pour créer un organisme permanent capable d'intervenir en cas d'incidents, afin d'atténuer les risques qu'une entreprise gérant un déversement provenant de son propre système, par exemple, ne fasse que le strict minimum.

Les participants ont mentionné particulièrement les forages de vérification de l'intégrité des pipelines et ont laissé entendre qu'un grand nombre de ces forages (considérés comme une procédure d'entretien normale) pourraient nécessiter une surveillance accrue. Il a été suggéré que les peuples autochtones participent davantage à ces forages, dont les répercussions sur les terres peuvent s'apparenter à celles de travaux de construction de pipelines.

### **Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017**

Il a été mentionné au comité que les pipelines existants étaient tout aussi importants que les approbations de projet. Le vaste réseau de pipelines déjà enfouis (souvent depuis 30 à 40 ans) représente un risque réel et mérite une surveillance accrue. Les participants ont fait valoir que ces pipelines vieillissants peuvent servir au transport de nouveaux types de combustibles, potentiellement plus corrosifs ou abrasifs, et qu'il convient de prendre ces effets et ces risques en compte. De plus, il serait nécessaire de tenir compte de la situation des entités participant à l'examen et à la surveillance de la conformité des pipelines existants, puisque de précédentes décisions, certaines vieilles de plusieurs décennies, pourraient refléter des attitudes anciennes et des définitions plus étroites des intérêts et des droits des peuples autochtones.

Les participants ont également mentionné le projet de loi omnibus sur le budget de 2012 comme ayant des répercussions importantes sur les objectifs et activités en matière de conformité. Il a été signalé que cette loi avait réduit considérablement la protection environnementale des espèces en péril et de la pêche dans les eaux intérieures, questions intrinsèquement liées aux projets approuvés par l'ONE. On a prié le comité de tenir compte de ces recommandations dans le contexte d'une approche fédérale holistique de l'environnement, dans le cadre de laquelle des règlements, une surveillance et des mesures de vérification de la conformité relevant de nombreuses entités distinctes interagissent et se complètent.

La conformité, la surveillance, la mise en application et la capacité de comprendre les effets cumulatifs de nombreux projets sont particulièrement importantes pour les peuples autochtones, car de nombreux projets approuvés par l'ONE se trouvent directement sur des terres traditionnelles et près de communautés autochtones, qui ont un lien intrinsèque plus étroit avec la terre que les populations des grandes villes. Le comité a entendu l'exemple des effets cumulatifs de métaux lourds sur l'environnement que les peuples autochtones peuvent observer directement dans les animaux qu'ils consomment. Il ne s'agit pas de questions abstraites ni de statistiques tirées d'un rapport.

Il a également été communiqué au comité que les données de surveillance devraient être accessibles directement aux peuples autochtones et au grand public, afin d'être examinées et analysées dans des tribunes publiques.



Les participants ont exprimé leur intérêt pour la préparation aux interventions d'urgence et souhaitent davantage d'information sur les plans, scénarios et risques associés aux situations d'urgence.

Il a été dit au comité que les peuples autochtones souhaitent participer davantage aux projets de nettoyage, particulièrement pour la surveillance de l'intégrité générale, et que des lignes directrices devraient être en place pour favoriser l'application de normes de remédiation cohérentes pour différents projets.

## **THÈME : Mobilisation des peuples autochtones**

### **Séance publique – 1<sup>er</sup> février 2017**

Il a été porté à l'attention du comité que les définitions de « répercussions » et de « proximité » ne reflétaient pas la réalité des communautés autochtones et de leur lien à leurs terres. En particulier, l'ONE et les promoteurs peuvent juger qu'un projet ne concerne pas une communauté donnée, parce que l'emplacement d'une réserve ne se trouve pas à proximité immédiate d'un projet. Cependant, les participants ont souligné que l'utilisation des terres autochtones était par nature plus vaste que la superficie d'une réserve donnée et comprenait toutes les terres traditionnelles et les terrains de chasse de la région pouvant dépasser les limites juridiques d'une réserve. Ainsi, des collectivités peuvent, à tort, être réputées non concernées par un projet qui les concerne en réalité. De plus, il a été dit au comité que les composantes annexes d'un projet (routes d'hiver, zones de chargement, lignes de transport vers les stations de pompage) devaient être prises en compte dans l'évaluation de l'impact global d'un projet.

Les participants ont déploré que l'application des principes de la Déclaration des Nations Unies sur des droits des peuples autochtones ainsi que des droits constitutionnels canadiens en matière d'obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones était souvent laissée à la charge des promoteurs des projets et des communautés autochtones, alors que la Couronne n'intervient qu'ultérieurement dans le processus. Les participants ont également, à ce sujet, remis en question la nécessité de « concilier » les préoccupations autochtones avec les aspects économiques ou environnementaux. Il a été mentionné au comité que les droits autochtones supplantaient tout autre élément et que la notion même de peser le pour ou le contre de ces points de vue signalait une incompréhension de la nature de la relation de nation à nation existant entre le Canada et les communautés autochtones. Il a été suggéré que le concept de consentement libre, préalable et éclairé des communautés autochtones à l'égard des projets constitue une autorité décisionnaire et non une « consultation ».

Le comité a entendu des opinions sur la position juridique du Canada relativement aux traités. Il a été en particulier dit que certains traités établis (l'exemple cité dans ce cas étant le Traité n° 9 de 1905) avaient été et sont conclus directement entre les communautés autochtones et la Couronne et que ces ententes et obligations n'étaient pas et ne pouvaient pas être déléguées au Canada de par la Constitution ou tout autre moyen. Pour cette raison, les droits inhérents et découlant de traités supplantent la Constitution canadienne et ne

constituent pas une obligation de consultation, mais exigent une relation de nation à nation qui est fondamentalement différente des relations du Canada avec d'autres organisations.

Il a été également indiqué que des lignes directrices pour une mobilisation significative des peuples autochtones seraient utiles à toutes les parties concernées, afin de comprendre les attentes, les rôles et les processus. Des pratiques exemplaires existantes, comme celles de Premières Nations ayant mis en place des processus d'évaluation environnementale souverains, pourraient être utiles dans ce domaine.

### **Séance de mobilisation des Autochtones – 2 février 2017**

Le comité a relevé le commentaire général que les préoccupations et inquiétudes des peuples autochtones étaient omniprésentes et non limitées à des discussions spéciales et ponctuelles. Il a été souligné, par exemple, que les questions autochtones étaient présentes dans pratiquement toute la discussion lors des consultations publiques du comité du 1<sup>er</sup> février.

Les participants ont exprimé des inquiétudes quant aux procédures de l'ONE et à leur nature exclusive. On a signalé au comité que la police a empêché certaines personnes d'accéder aux audiences et que d'autres ont été jugées ne pas avoir le droit de comparaître. Cela crée une atmosphère de confrontation où des groupes ou des personnes affichant des opinions dissidentes sont traitées comme des obstacles et non des partenaires. Les participants ont reconnu la nature ouverte des procédures de consultation du comité d'experts sur la modernisation de l'ONE et ont déclaré qu'inviter un Aîné local à faire une cérémonie ou à donner la bénédiction était un exemple de mise en pratique des idéaux d'inclusivité.

Il a été mentionné au comité que la définition actuelle de « droit à comparaître », qui se limite aux personnes directement concernées, ne tenait pas correctement compte de la façon dont les peuples autochtones considéraient leurs terres et collectivités. Actuellement, le droit à comparaître est largement défini selon le lieu officiel de résidence d'une personne, plutôt que selon le lien avec des territoires plus vastes et leur utilisation traditionnelle. Des participants ont dit avoir été informés qu'ils ne pouvaient pas comparaître dans le cadre de l'examen d'un projet, sous prétexte que le projet se trouvait éloigné de la limite officielle de leur réserve. Il a été signifié au comité que cette définition limitée ne tenait pas correctement compte de l'utilisation traditionnelle des terres autochtones et des droits découlant des traités.

Il a été mentionné au comité qu'il était nécessaire de corriger de nombreux obstacles généraux empêchant la participation des peuples autochtones. Les informations relatives aux audiences à venir sont souvent limitées ou difficiles à obtenir. Le lieu des audiences publiques peut également représenter un obstacle, particulièrement pour les populations des régions rurales ou éloignées, mais également pour les citoyens à mobilité réduite. Le moment choisi est également essentiel pour permettre une réelle participation. Lorsque des événements sont annoncés seulement quelques jours à l'avance ou que les documents sont remis sur place, les participants disposent de peu de temps pour préparer des réponses approfondies et réfléchies et ne peuvent intervenir que sur des problèmes superficiels.

Les participants ont suggéré de mieux utiliser les médias existants (radio, télévision, journaux et Facebook) et de mobiliser directement les communautés autochtones et les inviter aux consultations, afin de faire entendre une pluralité d'opinions. Un participant a fait remarquer que le même groupuscule de représentants engagés était constamment représenté lors d'événements publics et que la représentation d'un plus grand groupe serait bénéfique.

Il a également été mentionné au comité qu'il était important de laisser plus de temps aux communautés autochtones pour prendre une décision. L'approbation de positions et de soumissions exige des prises de décisions officielles avec les collectivités et cela nécessite du temps qui n'est peut-être pas pris en compte dans les échéanciers des projets de l'ONE.

Les participants ont souligné le problème des procédures contradictoires de l'ONE. Ce modèle a été présenté comme problématique, puisqu'il impose de réfuter des déclarations ou caractérisations de promoteurs, plutôt que de collaborer pour convenir d'un ensemble de données de référence sur lesquelles fonder les décisions. De surcroît, le système de procédure contradictoire peut en lui-même créer de véritables obstacles à la participation autochtone, puisqu'il est intrinsèquement légaliste et nécessite la participation d'avocats (souvent moyennant des coûts élevés) et non des collectivités. Le comité a entendu l'opinion que le système actuel d'examen, de consultation et d'autres activités servait les intérêts des avocats plutôt que des personnes et des terres en question et que les personnes intervenant aujourd'hui avaient un intérêt intrinsèque à ce que ce système se perpétue. Faute de ressources pour payer les frais juridiques, les communautés risquent de se trouver exclues du processus.

## **THÈME : Participation du public**

### **Séance publique – 1<sup>er</sup> février 2017**

On a signalé au comité plusieurs obstacles à la participation du public : le financement, l'accès à l'expertise et le droit à comparaître.

En matière de financement, les participants ont souligné l'importance d'un financement public pour permettre une réelle participation aux procédures de l'ONE. Sans ces fonds, les obstacles à l'engagement d'experts et de conseillers juridiques sont simplement trop élevés pour de nombreuses organisations. De plus, il a été signifié au comité que la pratique actuelle mettait à la disposition des groupes un certain montant de ressources, mais qu'en cas de demande importante, ce fonds de ressources était réparti entre les groupes participants; ce qui pouvait ainsi réduire de moitié les montants attribués. Cette pratique rend plus difficile une participation de qualité, précisément dans le cadre de projets suscitant le plus d'attention et d'intérêt. Les participants ont proposé que les ONG ou les Premières Nations intéressées mettent les ressources en commun pour atténuer cet aspect (ce qui est parfois déjà le cas). Il s'agit cependant d'une solution imparfaite, car cela oblige les organisations à faire le choix difficile des aspects d'un projet sur lesquels se concentrer pleinement, puisqu'un examen général dépasse simplement leurs ressources financières.

Les participants ont indiqué au comité qu'un enjeu majeur était le coût et la disponibilité d'experts pour examiner les aspects techniques des propositions de projets. Sous sa forme la

plus simple, il s'agit d'un problème de ressources; les organisations ne disposant simplement pas de ressources financières suffisantes pour obtenir des avis scientifiques rapidement. Plus généralement, cependant, il a été mentionné au comité qu'il pouvait être difficile d'accéder à des conseils et témoignages d'experts, car un grand nombre d'experts sont déjà employés par l'industrie ou parce que certains experts refusent de travailler pour des ONGE de crainte de nuire à des occasions plus lucratives financées par l'industrie. Les participants ont suggéré que cette dynamique découlait du système de procédure contradictoire actuel selon lequel les promoteurs d'un projet présentent leurs propres recherches et laissent les intervenants contester leurs faits, plutôt que de travailler sur un ensemble plus neutre de faits établis. Le comité a également relevé la suggestion de l'établissement d'un financement pour soutenir des centres d'expertise indépendants auxquels on pourrait faire appel en fonction des besoins.

En matière de droit à comparaître, il a été signalé au comité que la limitation du droit à comparaître aux personnes « directement concernées » par un projet était problématique. Les participants ont laissé entendre que cette pratique était trop restrictive et écartait inutilement d'importants groupes d'intervenants. Toutes les parties peuvent ne pas souhaiter assister aux audiences officielles et peuvent en lieu et place souhaiter envoyer une lettre à l'Office ou soumettre des preuves au dossier public. Il a été souligné au comité qu'actuellement ces types d'interaction étaient rejetés et que seules les personnes répondant à la définition restreinte du droit à comparaître pouvaient participer. Des participants ont également soulevé des questions sur le droit à comparaître pour des projets déjà réalisés, où l'approbation du projet n'est pas en cause, mais où on se penche sur des problèmes continus survenant tout au long du cycle de vie d'un projet, parfois approuvé trente ans auparavant. On a déploré que la participation publique aux examens de l'ONE, actuellement axée sur l'approbation de projets, ne reflète pas le mandat de l'ONE de gestion du cycle de vie des projets.

Les participants ont indiqué qu'une possibilité de préinscription aux audiences de l'ONE devrait être offerte aux aînés et aux personnes handicapées et que les mémoires devraient être acceptés. À ce chapitre, des questions ont été soulevées quant à la fiabilité de la technologie actuelle de dépôt des mémoires par site Web.

On a cité, au cours de la séance, la Commission de l'énergie de l'Ontario comme modèle potentiel de consultation publique incluant un vaste éventail de parties concernées et intéressées.

## COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

*Il a en outre été signalé au comité que son processus de mobilisation du public comprenait également des obstacles : les lieux de rencontre pouvaient être difficiles d'accès, le public était peu au courant de l'opération et l'échéance serrée compliquait la préparation de toute participation, que ce soit en personne ou en ligne. Le comité a accusé réception de ces commentaires et s'est engagé à examiner ses propres pratiques afin de publiciser les futures séances et de les rendre accessibles.*