

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie
Consultation publique
Vancouver (Colombie-Britannique) – 8 et 9 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 Vancouver les 8 et 9 février 2017, pour entendre des présentations du public et de peuples autochtones, tenir une séance de dialogue avec le public et tenir 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 – 8 février 2017

Des préoccupations ont été exprimées au comité quant à l'indépendance de l'ONE et à sa capacité de tenir compte de tous les aspects des enjeux lui étant présentés. Des participants ont avancé que l'ONE semblait représenter les opinions et préoccupations du secteur pétrolier et gazier, plus que l'intérêt général du public canadien. Qu'il s'agisse de conflits réels ou perçus, certains participants estiment que l'ONE est un organisme de réglementation approuvé, trop proche du secteur qu'il est censé surveiller.

Il a en effet été signalé au comité que la composition de l'Office, le lieu de résidence imposé à ses membres et l'emplacement de ses bureaux contribuaient à éroder la confiance du public envers cette institution. Les participants ont mentionné une crise de confiance à la fois envers les structures et la composition actuelle de l'Office, et exprimé l'opinion que des ajustements progressifs ne suffiraient pas à corriger ces problèmes fondamentaux.

En matière de représentativité, on a déploré que l'Office compte beaucoup trop de membres issus du secteur du pétrole et du gaz, au détriment apparent d'autres domaines ou disciplines, notamment la climatologie et les perspectives autochtones. Les participants ont

reconnu que l'Office a besoin de gens qui ont une expertise technique poussée pour étudier des questions complexes et que bon nombre des personnes au Canada présentant une telle expertise étaient presque inévitablement associées à l'industrie. Le comité a parallèlement relevé un souhait d'équilibre, en particulier que des membres de l'Office soient issus du milieu scientifique plutôt qu'industriel. D'autres commentaires entendus ont exprimé que ce manque de diversité se ressentait particulièrement dans les audiences du comité d'experts de l'ONE, uniquement constitué de trois personnes, qui toutes trois peuvent alors être issues de l'industrie et présenter une même orientation apparente. Les participants ont suggéré que la composition de l'Office soit entièrement remaniée en tenant compte de ces principes, afin de représenter aussi des organisations non gouvernementales, une expertise en consultation publique et en développement communautaire, les peuples autochtones et les municipalités.

Les participants ont discuté de l'obligation pour les membres de l'Office de vivre à Calgary ou à proximité et ont avancé que cette exigence (presque unique au sein des entités fédérales) conforte l'opinion que l'ONE est un partenaire de l'industrie plutôt qu'un organisme indépendant et réduit la probabilité que des opinions diversifiées soient entendues à la table de l'ONE. Il a également été mentionné que bon nombre d'audiences de l'ONE ont en fait lieu dans les collectivités touchées; ce qui signifie que l'exigence de résider à Calgary n'est peut-être pas aussi utile que prévu.

De même, des inquiétudes ont porté sur l'emplacement des bureaux de l'ONE à Calgary et il a été suggéré qu'ils soient déménagés à Ottawa, où l'ONE se trouvait jusqu'à son déménagement à Calgary dans les années 1980. Les participants ont précisé au comité qu'ils estimaient qu'en tant qu'organisme fédéral, l'Office devrait se trouver dans la capitale, là encore pour éviter toute apparence de conflit d'intérêts. Un participant a fait remarquer que l'emplacement de l'ONE à Calgary n'avait pas été considéré comme conflictuel auparavant et qu'il était possible que les nombreuses autres préoccupations relatives à l'indépendance de l'Office aient suscité cette opinion particulière.

En dernier lieu, les participants ont suggéré de modifier les limites de la durée du mandat, particulièrement la pratique des affectations temporaires. Le fait que ces dernières puissent être renouvelées à l'infini peut compromettre l'indépendance des membres temporaires, nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil plutôt que selon un mandat fixe comme les membres permanents. D'ailleurs, la possibilité de renouveler le mandat des membres temporaires de l'Office va à l'encontre de l'utilité même de nommer des membres temporaires.

Il a été souligné au comité que les bureaux régionaux établis dernièrement par l'ONE à Vancouver et à Montréal constituaient un pas positif vers une approche plus nationale, mais qu'ils étaient petits.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Il a été porté à l'attention du comité que la composition de l'ONE était un aspect primordial pour modifier la relation avec les peuples autochtones et entreprendre sérieusement la réconciliation. Les participants ont exprimé de sérieuses réserves quant à l'indépendance de l'Office, surtout depuis que le comité d'Énergie Est a dû se récuser après avoir rencontré des représentants de l'industrie. En matière d'enjeux autochtones particuliers, il a été précisé au comité que l'ONE devait connaître et comprendre un éventail de questions et de préoccupations autochtones, notamment le savoir traditionnel, la gouvernance et les questions de titres et de droits.

Les participants ont souligné l'importance des visions autochtones du monde qui diffèrent fondamentalement des conceptions occidentales traditionnelles relatives à la nature et à la relation de l'homme avec cette dernière. À titre d'exemple, un participant a mentionné que l'homme ne figure pas comme prédateur final dans les réseaux trophiques occidentaux typiques (qui représentent les organismes d'un écosystème et leurs relations en tant que prédateur et proie); ce qui renforce l'idée que l'homme ne fait pas partie du monde naturel ou en est à l'écart. Lorsque les membres du ONE ne connaissent pas ou ne comprennent pas les visions autochtones du monde, il peut être très difficile d'intégrer correctement celles-ci au processus décisionnel de l'Office. Il est important de noter que les participants n'ont pas laissé entendre que les membres de l'ONE faisaient fi du savoir traditionnel ou des visions autochtones du monde. Le problème se situe à un niveau plus profond : un ONE qui n'inclut pas de membres ayant une compréhension approfondie des visions autochtones du monde aura toujours de la difficulté à tenir correctement compte de ces points de vue.

De la même manière, on a expliqué au comité qu'une compréhension des enjeux relatifs aux titres et droits ancestraux sous-tendait de nombreuses décisions de l'ONE et que ces décisions pouvaient avoir d'importantes répercussions non seulement sur les terres autochtones, mais également sur les structures de gouvernance des peuples autochtones. Selon les participants, les membres de l'ONE devaient connaître ces questions.

Il a été suggéré que chaque comité de l'ONE comprenne un membre des communautés locales touchées ou que l'ONE soit guidé dans sa prise de décision par un Conseil des sages; les participants ont toutefois reconnu que, dans le cas de projets d'envergure, cela pouvait être difficile d'un point de vue pratique. Plus généralement, il a été rapporté au comité que les enjeux autochtones faisaient intervenir un vaste éventail de sujets, de connaissances, d'expertises et d'expériences et qu'un futur ONE devrait employer des stratégies, notamment en matière de représentation et d'éducation, pour veiller à ce que ces points nombreux et divers soient pris en compte dans les décisions. Une représentation symbolique ne sera pas suffisante à cet égard.

Il a en outre été suggéré au comité qu'on fasse appel aux entités politiques autochtones existantes pour recommander des membres à l'ONE.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 8 février 2017

Le comité a entendu une discussion sur la tension existant entre le rôle de l'ONE comme organisme de mise en œuvre de la politique du gouvernement et celui d'organisme auquel on demande d'élaborer ou de préciser la politique du gouvernement à travers ses décisions. Cette situation rend l'examen d'un projet donné difficile, car il faut alors évaluer le projet en fonction de ses mérites, mais également dans le contexte de la stratégie gouvernementale globale. À titre d'exemple pratique, les participants ont mentionné que le prolongement d'importants pipelines était symptomatique de décisions allant à l'encontre des objectifs déclarés du gouvernement en matière de réductions des émissions et que ces activités étaient donc fondamentalement contradictoires. Les participants ont indiqué que l'absence de stratégie énergétique ou de plan national complet en la matière était un obstacle majeur empêchant de veiller à ce que les projets approuvés par l'ONE reflètent les objectifs nationaux. C'est particulièrement vrai dans le dossier des changements climatiques. Il a été en outre signalé que, faute de stratégie nationale, des débats d'ordre général s'immiscent dans chaque examen de projet de pipeline, niveau auquel on est mal équipé pour gérer ces enjeux généraux, mais qui s'avère parfois le seul forum public disponible. Les participants sont par conséquent frustrés de n'être pas entendus, alors que de son côté l'organisme de réglementation s'estime non mandaté pour aborder des enjeux stratégiques aussi vastes. Quoi qu'il en soit, les décisions de l'ONE contribuent *de facto* à la stratégie énergétique du Canada, qui peut ainsi présenter à l'heure actuelle des incohérences et des objectifs divergents.

Le comité a noté beaucoup d'intérêt pour le rôle de l'ONE dans la mise à disposition d'information sur l'énergie. Les participants ont souligné que ces données étaient essentielles à un débat public éclairé et ouvert et que l'offre d'information actuelle pourrait être étendue pour couvrir davantage les conséquences des projets en amont et en aval. Une discussion a eu lieu sur la pertinence pour l'ONE, dans son rôle d'organisme de réglementation, d'être chargé de fournir des données et des rapports; il a été suggéré qu'un organisme distinct soit formé pour le relever de cette fonction.

Toujours au sujet de l'information et des rapports, les participants ont avancé que les prévisions actuelles que fournit l'ONE sont de portée trop limitée et qu'elles ne tiennent pas compte de scénarios de rechange (p. ex., l'alignement sur les objectifs gouvernementaux de lutte contre les changements climatiques et de réduction de l'utilisation des combustibles fossiles) ni d'un éventail d'avenirs possibles. Le comité a noté que ce point était jugé déterminant, puisque les prévisions de l'ONE sont utilisées comme base d'analyses beaucoup plus poussées et que cela mène à la calcification d'une vision particulière dans l'ensemble du système.

Les participants ont proposé que le mandat de l'ONE soit élargi pour inclure la collecte de données concernant les effets cumulatifs des projets qu'il réglemente et leur surveillance.

Il a été question du rôle de l'ONE dans les évaluations environnementales. Il a été suggéré que le rôle de l'ONE soit limité à l'évaluation d'autres aspects des projets et que les évaluations environnementales soient menées par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. On estimait que ce changement consoliderait l'expertise au sein d'un seul organisme et améliorerait la cohérence des évaluations ainsi que leur qualité globale.

Les participants ont souligné l'importance de l'intérêt public ainsi que le flou qui entoure actuellement la signification de ce concept dans le contexte des décisions de l'ONE. Sans définition pratique claire, la conciliation des facteurs sociaux, économiques et environnementaux risque de manquer de cohérence. Le comité a relevé le souhait d'une meilleure définition de l'intérêt public, mais également que cette définition soit régulièrement examinée et qu'elle ne soit pas figée dans une loi officielle, puisque l'intérêt public évolue au fil du temps.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Le comité a pris note d'opinions sur le concept d'« intérêt public » et sa relation avec les droits autochtones. Les participants ont fait remarquer que l'intérêt public était une recherche d'équilibre en constante évolution, tendant vers l'harmonie entre les avantages et les risques sociaux, économiques et environnementaux. Cependant, il a été signifié au comité que les droits autochtones ne devaient pas être opposés ainsi à d'autres facteurs et que le faire dénoterait un manque de compréhension fondamentale des droits autochtones dans le contexte constitutionnel canadien.

Il a également été porté à l'attention du comité que l'ONE devrait étendre ses fonds de renseignements pour inclure des données plus nombreuses et sur différents sujets, par exemple sur l'alimentation et l'utilisation des terres. De plus, les participants ont suggéré que l'ONE explore des façons plus efficaces de mettre ces informations à disposition (notamment en protégeant les informations sacrées ou exclusives), afin que toute personne participant aux examens puisse travailler à partir des mêmes données de référence et qu'il soit possible d'observer les variations au fil du temps.

Il a été souligné au comité que les évaluations environnementales stratégiques pourraient être très efficaces pour aborder de nombreux enjeux globaux qui ne sont actuellement pas pris en compte correctement dans les examens de projets individuels; ces derniers ne pouvant pas tenir compte des effets cumulatifs ni répondre aux questions sur la capacité biologique totale d'un écosystème. On a suggéré d'étudier les projets dans un contexte de stratégies de développement régional, afin d'intégrer une pratique de planification holistique à la prise de décisions.

THÈME : Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets

Séance publique – 8 février 2017

Le comité a constaté les préoccupations de plusieurs participants au sujet du rôle de l'ONE à l'égard des municipalités. Contrairement à celui des peuples autochtones et des gouvernements fédéral et provinciaux, le rôle des municipalités n'est pas défini dans la Constitution, mais est plutôt délégué par les provinces. Pour cette raison, l'ONE ne tient pas officiellement compte des intérêts des municipalités dans sa prise de décisions. Outre l'intérêt naturel des municipalités pour ce qui se passe dans leur secteur de compétence, il a été souligné que des points importants devaient être pris en compte relativement aux coûts des pipelines qui traversent des villes, que ces coûts étaient entièrement à la charge des municipalités et qu'ils n'étaient pas inclus dans le calcul des coûts totaux des pipelines. Les coûts relatifs aux pipelines qui incombent aux municipalités peuvent comprendre des travaux de voirie, l'entretien d'égouts, des conduites d'eau, etc. Le comité a relevé que les municipalités aimeraient avoir droit au chapitre pour influencer les décisions et voudraient que tous les coûts des projets soient pris en compte, notamment ceux incombant aux villes. Les municipalités souhaiteraient recevoir des dédommagements pour leurs coûts permanents et ont avancé que certains services publics de la Colombie-Britannique disposaient peut-être de formules d'attribution pouvant être des modèles utiles en la matière. L'ONE devrait inclure les municipalités dans son processus décisionnel et veiller à ce que les promoteurs de projets respectent les règlements municipaux.

Il a également été mentionné au comité que l'industrie pouvait signaler à l'ONE les activités non autorisées des villes sur les pipelines (comme dans le cas du nettoyage de fossés) et que les villes n'avaient pas la possibilité de corriger le tir auprès de l'ONE, mais recevaient en revanche des avertissements. Pour certaines activités, des avertissements peuvent être appropriés, mais dans d'autres cas, des exemptions générales devraient exister, comme pour les activités agricoles courantes qui posent un risque minime en matière de sécurité.

Les participants ont également discuté du rôle du gouverneur en conseil relativement à l'approbation des recommandations de l'ONE. Le comité a entendu des opinions divergentes : que le rôle actuel du Cabinet dans les décisions de l'ONE était important pour l'obligation de rendre compte aux citoyens, mais également qu'un système habilitant l'ONE à prendre des décisions sans appel reproduirait le fonctionnement d'autres tribunaux de réglementation. Dans tous les cas, les participants ont convenu de l'importance de la transparence du processus décisionnel. Actuellement, le Cabinet approuve les grands projets, mais peut déclarer les informations confidentielles lorsqu'on le questionne sur le processus décisionnel. Par conséquent, les décisions ne sont expliquées que d'un point de vue général, sans rendre entièrement compte de la valeur probante prise en compte. Il a été suggéré au comité que l'ONE fonctionne comme un tribunal de réglementation, en publiant des décisions pouvant faire l'objet d'un appel, afin d'accroître la transparence et la rigueur du processus décisionnel.

Les participants ont exposé des problèmes relatifs aux échéances obligatoires des projets. Pour les plus gros projets, les échéances obligatoires peuvent être trop courtes et ne pas permettre une étude et une participation adéquates. De plus, les échéances obligatoires maximales peuvent avoir l'effet non souhaité d'allonger les processus moins complexes, car ceux-ci ont alors tendance à s'étirer pour remplir le délai imparti, au lieu de suivre leur cours naturel.

Il a été proposé que l'ONE envisage d'autres options lors de ses examens de projets. Le transport ferroviaire, par exemple, peut représenter une option viable, voire préférable à un pipeline proposé.

Il a été mentionné au comité que les comités d'audience de trois personnes pouvaient être trop réduits pour intégrer toute l'ampleur des connaissances et de l'expertise nécessaires pour certains projets.

Les participants ont suggéré d'élargir l'examen des répercussions des déversements de façon à inclure les répercussions sur des secteurs comme le tourisme ou l'industrie cinématographique et de prendre celles-ci en compte dans les évaluations du risque.

Le comité a également relevé des préoccupations relatives à la capacité de contre-interrogatoire des promoteurs. Dans le cas d'instances écrites, les participants estiment qu'ils ne peuvent pas examiner les preuves que présente l'industrie ni remettre en question les hypothèses sous-tendant les projets. Il est par conséquent possible de juger les audiences de l'ONE comme favorisant le point de vue des promoteurs.

Il a également été signifié au comité que les municipalités n'étaient pas dédommagées de la même façon que les autres parties et que cela devrait être rectifié par souci de cohérence.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Il a été dit au comité que les rôles décisionnels devaient être modifiés en profondeur pour tenir compte des droits autochtones existants (notamment ceux que garantit la Constitution), des traités, de la ratification de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones par le Canada et de son concept de consentement libre, préalable et éclairé ainsi que de l'engagement déclaré du gouvernement en matière de réconciliation et de relations de nation à nation. Les participants ont exprimé l'opinion que les droits et rôles des peuples autochtones dans le processus décisionnel n'étaient pas facultatifs ni encore en litige. Les participants ont souligné que les peuples autochtones ne devraient pas avoir à *prouver* l'existence de ces droits. Or, c'est souvent le cas actuellement et cela nuit en définitive à l'*exercice* de ces droits.

Le comité a relevé que l'idée d'obligation de « consultation » de la Couronne contribue à la confusion, car la signification du terme « consultation » est ambiguë et mal comprise des parties et peut déboucher sur des discussions théoriques stériles ou faire croire qu'il suffit

d'informer les peuples autochtones des questions concernant leurs droits et leurs communautés. Les participants ont fait valoir au contraire que les communautés autochtones devaient participer officiellement au véritable processus décisionnel.

Le comité a entendu que les peuples autochtones ne peuvent simplement pas estimer en toute bonne foi et confiance que les gouvernements canadiens agiraient dans leurs intérêts (surtout depuis que la Commission de vérité et réconciliation du Canada a conclu que les pratiques du Canada ont constitué un génocide culturel). Les lois, modèles de gouvernance et droits décisionnels des peuples autochtones doivent être officiellement reconnus et intégrés aux processus de l'ONE, afin de passer à des modèles fondés sur le consentement et non sur la consultation.

Il a été suggéré au comité que, dans l'esprit de l'établissement d'une relation de nation à nation, l'ONE soumette ses recommandations à la fois au gouverneur en conseil et aux autorités autochtones concernées.

Le comité a également entendu des opinions sur la nature contradictoire (accusatoire) des procédures de l'ONE, qui amène les parties à s'opposer pour obtenir gain de cause plutôt qu'à rechercher le compromis et le consensus.

Les participants ont proposé qu'un contre-interrogatoire portant sur les éléments de preuve des promoteurs soit autorisé pour toutes les audiences. Dans le cadre d'instances uniquement écrites, il est plus facile de fournir des réponses de piètre qualité ou générales qui ne répondent pas aux questions à aborder.

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

Séance publique – 8 février 2017

Plusieurs participants ont dit s'inquiéter de l'aptitude de l'industrie à intervenir en cas d'accident et de la capacité de l'ONE de surveiller efficacement les interventions et d'agir en cas de crise. Il ne s'agit pas de simples préoccupations théoriques, mais de réelles craintes et inquiétudes quant à la sécurité de projets et d'infrastructures actuels et proposés dans le secteur de l'énergie.

Les participants craignent que des pipelines existants et futurs fassent courir un plus grand risque pour leurs collectivités qu'il n'est tenu compte dans le système actuel. Plusieurs personnes ont dit craindre que leurs collectivités soient exposées à des catastrophes importantes (incendies ou tremblements de terre, par exemple), d'autant plus qu'elles ne constatent pas l'existence de plans d'intervention ou de ressources pour affronter les urgences graves. Le comité a entendu parler de pipelines et d'installations d'entreposage situés non pas dans des zones isolées, mais au cœur de centres urbains et d'importantes zones économiques. Les participants déplorent que la participation du public aux nouveaux projets soit la priorité de l'ONE, alors que les problèmes de conformité et les risques d'accidents sont en fait plus importants pour des projets existants, auxquels il est bien plus

difficile pour les groupes ou collectivités de participer afin de comprendre et d'influencer les activités de surveillance. Il a également été mentionné au comité qu'il y avait peu d'information sur les pipelines existants et que de nombreuses personnes pourraient être surprises de savoir qu'elles vivent déjà au-dessus ou près d'un pipeline. Un participant a fait remarquer qu'il avait été avisé des risques, car il exploitait une entreprise, alors que de simples citoyens n'avaient pas reçu le même avis.

Il a également été souligné que le personnel et les ressources d'intervention d'urgence se trouvaient loin des sites exposés aux accidents. En cas d'accident majeur, on s'inquiète des délais d'intervention qui seraient longs du fait de la réalité du transport et de l'organisation dans des zones isolées.

Il a en outre été signifié au comité que les sanctions pécuniaires n'étaient pas suffisamment élevées pour être vraiment dissuasives et que les sanctions annoncées pouvaient être réduites en appel, mais que l'ONE ne communiquait pas les montants révisés au public. De plus, on s'inquiète que des entreprises puissent enfreindre des conditions, puis les faire réviser et réduire, à l'abri du droit de regard actif du public.

Les participants ont discuté des problèmes des propriétaires fonciers et suggéré que des règles plus claires soient mises en place en matière d'acquisition de terrains et que l'information relative aux acquisitions de terrains soit publique, afin que toutes les parties puissent repérer les tendances et les prix dans des zones données. Il a été suggéré que l'ONE adopte un protocole pour informer les propriétaires fonciers de leurs droits avant que tout promoteur de projet puisse entrer en contact avec eux. Le comité a également relevé que le processus de demande pouvait exiger des entreprises qu'elles accèdent aux terres envisagées et en fassent le levé, ce qui n'était pas équitable envers le propriétaire foncier en l'absence de toute décision sur la viabilité du projet en question. Du point de vue de l'industrie, cette activité est nécessaire pour établir la demande permettant un débat sur les mérites d'un projet; ce qui crée une situation inextricable pour les propriétaires fonciers. De plus, les promoteurs devraient aviser les propriétaires fonciers lorsqu'ils accèdent aux terres aux fins d'entretien ou autres et devraient respecter les règles et conditions lorsqu'ils se trouvent sur ces terres.

Il a également été rapporté au comité que des exercices d'intervention d'urgence n'avaient pas lieu et que les plans d'intervention étaient secrets, pour des raisons de sécurité, et par conséquent que le public ne pouvait pas les examiner.

Les participants ont également exprimé des inquiétudes quant à la nature du bitume dilué, qui peut être difficile, voire impossible à éliminer entièrement lorsqu'il se déverse dans l'eau. Il a été également souligné au comité qu'il faudrait intégrer aux décisions de projets les concepts scientifiques précis relatifs aux techniques de restauration de sites et à leurs limites.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Les participants ont fait remarquer que la surveillance du cycle de vie était un aspect important du mandat de l'ONE et que les approbations de projet devaient inclure des clauses de surveillance au moment de l'approbation, et non après coup.

Il a été indiqué au comité que, souvent, les projets étaient approuvés avec les conditions multiples et variées qu'impose l'ONE. Cependant, ces conditions peuvent être formulées en termes très généraux permettant aux promoteurs de les interpréter comme ils le souhaitent. Il a été suggéré que l'ONE crée des guides annotés accompagnant les conditions imposées, afin que leurs clauses soient énoncées plus clairement et bien comprises des parties.

Il a été souligné au comité qu'il existait de nombreuses possibilités de faire participer les peuples autochtones aux activités continues de surveillance, puisqu'ils se trouvent sur le terrain et sont souvent mieux placés pour détecter rapidement les problèmes. Sur ce point, il a été mentionné que des promoteurs ont utilisé du personnel autochtone pour des activités de surveillance, mais que ces Autochtones n'appartenaient pas aux communautés concernées par les activités à surveiller.

THÈME : Mobilisation des peuples autochtones

Séance publique – 8 février 2017

Les participants ont exprimé l'opinion que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones devait être la base des relations entre l'ONE et les peuples autochtones. Il a été précisé au comité qu'il était nécessaire d'établir des relations de nation à nation et d'élaborer des lignes directrices pour aider toutes les parties à comprendre leurs rôles et obligations à cet égard. Ce point est particulièrement pertinent en Colombie-Britannique, où, pour de nombreuses communautés autochtones, aucun traité ne définit les relations (contrairement à d'autres régions du Canada). Puisque ces questions de droits et titres ancestraux n'ont pas été entièrement résolues, les participants craignent qu'on confie cette tâche à un organisme de réglementation.

Le comité a relevé l'opinion que les communautés autochtones assument une part disproportionnée des risques associés aux pipelines et à d'autres projets, non seulement du fait de leur proximité territoriale directe, mais également du fait de leur mode de vie intrinsèquement lié à de vastes réseaux de terres et d'étendues d'eau et à la faune et la flore qui s'y trouvent. Ainsi, tout dommage que subit l'environnement peut se répercuter sur les peuples autochtones plus directement et plus profondément que sur d'autres personnes. Il a également été signalé au comité que les avantages de ces projets ne reviennent pas proportionnellement à la région exposée au risque. En Colombie-Britannique, cela se traduit par des pipelines conçus pour permettre l'exportation de carburant vers des marchés étrangers, qui profitent par conséquent des coûts et risques environnementaux assumés au Canada.

Le comité a pris note d'opinions sur l'obligation de consultation des peuples autochtones et sur la notion de consentement libre, préalable et éclairé. Cette obligation de consultation peut être inadéquatement déléguée aux promoteurs de projet, plutôt qu'accomplie par la Couronne. Ce point soulève la question du poids réel attribué au savoir traditionnel et à la vision du monde des Autochtones dans les procédures de l'ONE. On a ainsi exprimé le souhait de disposer de lignes directrices claires sur la mise en pratique de ces concepts et objectifs sur le terrain.

Séance de mobilisation des Autochtones – 9 février 2017

Le comité a entendu beaucoup d'interventions sur la mobilisation autochtone, la plupart portant surtout sur la gouvernance de l'ONE, son mandat et le processus décisionnel, qui sont rapportées dans les sections correspondantes de ce résumé. Ces interventions soulignent un thème général qu'ont exprimé les participants : la mobilisation autochtone n'est pas un simple processus ou une simple formule, mais un concept plus vaste à intégrer à toutes les activités de l'ONE.

Il a été signifié au comité que l'obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones appartenait à la Couronne et uniquement à la Couronne. Certains aspects procéduraux peuvent être délégués à d'autres parties, mais la responsabilité générale de cette fonction essentielle ne peut être confiée aux promoteurs ni à l'ONE, qui est un organe de réglementation et non un représentant direct de la Couronne. Les participants ont signalé qu'actuellement les promoteurs des projets jouaient, de fait, le rôle d'organisme consultatif et que, par conséquent, les opinions des peuples autochtones étaient filtrées par l'industrie; qui n'a pas intérêt à communiquer à l'ONE toute l'étendue des préoccupations des peuples autochtones.

Les participants ont ensuite discuté du concept de « consultation », mal compris et trop limité. Trop souvent, ce processus peut être interprété comme l'exigence de cocher une case indiquant que l'on a discuté avec les communautés autochtones et non qu'elles ont été entendues, encore moins intégrées aux processus réels et aux résultats du processus décisionnel. La consultation, telle qu'elle est couramment pratiquée, diffère grandement de la norme plus impérieuse de consentement libre, préalable et éclairé qui figure dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le modèle actuel, conflictuel, mène à des litiges qui ne servent personne et entraînent d'importants coûts pour toutes les parties.

Les participants ont suggéré d'élaborer des lignes directrices claires sur la consultation et l'accommodement et que ce rôle soit intégré plus officiellement dans la loi. De cette manière, toutes les parties comprendraient mieux les rôles et résultats attendus. Il a également été suggéré de mettre sur pied un organisme indépendant, n'appartenant pas à l'ONE, investi du rôle de consultation de la Couronne.

Le comité a également relevé que les communautés autochtones s'attendaient à participer tout au long du cycle de mise en œuvre d'un projet et non pas uniquement au seul stade de

prise de décision. Cela comprend un rôle au tout début des projets. Il a été suggéré qu'une participation précoce des communautés autochtones pourrait aplanir de nombreux obstacles qui, sans cela, font avorter ou compliquent le processus d'approbation du projet.

Les participants ont discuté des échéanciers des examens de projets et trouvent le système actuel rigide et non adapté aux besoins sur le terrain. Pour des projets complexes, le délai de 15 mois n'est pas réaliste, particulièrement du fait des imposants volumes d'informations associés, dont la lecture peut prendre des mois, sans parler du temps nécessaire à la préparation de réponses adéquates. Également sur le sujet des délais, les participants ont cité des exemples d'audiences planifiées pendant les périodes traditionnelles de chasse et de pêche, lorsque les peuples autochtones ne peuvent pas participer. Il a été suggéré que l'ONE travaille avec les communautés pour planifier les audiences en dehors de ces périodes.

Il a été également mentionné au comité que les audiences de l'ONE devraient être conçues de manière à favoriser la communication du savoir traditionnel et la participation des sages, dont les connaissances et l'expérience sont essentielles pour garantir les bons résultats des projets. Les participants ont indiqué que soumettre les sages à un contre-interrogatoire accusatoire (contradictoire), en insistant sur le fait que tout le savoir traditionnel doit être validé par les concepts scientifiques occidentaux ainsi que codifié ou écrit, est un obstacle majeur à l'inclusion et est symptomatique d'une incompréhension du rôle et de la nature du savoir traditionnel. Les participants ont expliqué que des coutumes relatives au partage du savoir traditionnel et aux personnes habilitées à le faire existent dans leurs communautés et ils aimeraient qu'on leur garantisse que le caractère confidentiel et exclusif de ce savoir dont ils font part sera respecté s'ils le demandent.

Le comité a pris note que les peuples autochtones ne souhaitent pas être considérés comme une source d'où extraire juste assez de savoir traditionnel pour assurer l'approbation d'un projet.

Les participants ont fait remarquer un besoin de souplesse quant à l'approche employée avec les nations autochtones, dont les histoires, langues, modèles de gouvernance et processus décisionnels varient considérablement dans l'ensemble du Canada. Il a été signifié au comité qu'une approche unique n'inclurait pas adéquatement toutes les nations.

Le comité a en outre entendu qu'un financement adéquat est essentiel pour assurer une participation réelle et utile aux processus. Sans ces aides financières, bon nombre de collectivités seraient totalement incapables de prendre part aux processus. Dans certains cas, en particulier celui des grands projets complexes s'étendant sur de vastes régions, 40 000 dollars ne suffisent absolument pas pour couvrir l'éventail de services juridiques et d'expertises scientifiques requis.

THÈME : Participation du public

Séance publique – 8 février 2017

Plusieurs préoccupations entourant la participation du public ont été soulevées, plus particulièrement dans le contexte des récentes audiences de l'ONE en Colombie-Britannique.

Le comité a noté que la définition de droit à comparaître (limité aux personnes directement touchées par un projet) exclut de toute participation importante au processus décisionnel de l'ONE d'importantes catégories de gens. Les participants ont fait état d'audiences de l'ONE soi-disant publiques, mais où l'accès à la salle d'audience (qui était essentiellement vide) a été interdit à toute personne n'ayant pas de droit officiel à comparaître. Cela met en relief une contradiction entre le devoir de mobilisation de l'ONE et ses pratiques; des participants ont signalé au comité que ces expériences ont érodé leur confiance envers l'ONE, au point que certains se retirent de processus qu'ils ne jugent ni équitables ni ouverts. Certains participants pensent qu'on leur a refusé le statut d'intervenant en se fondant principalement sur leurs déclarations publiques contre un projet particulier et non sur les critères de droit à comparaître.

De plus, les participants ont exprimé l'opinion que la définition « directement touché » (qui définit les personnes bénéficiant du droit à comparaître) est trop restrictive et exclut les personnes vivant très près, mais pas directement sur l'infrastructure du pipeline. Il a été suggéré que si l'ONE était un organisme moins protocolaire et non quasi judiciaire, il disposerait de plus de latitude pour inclure un vaste éventail de participants.

Des participants ont mentionné au comité que, selon leur expérience personnelle des audiences de l'ONE, ils n'avaient pas l'impression que les membres de l'Office étaient mobilisés ni intéressés par ce que le public avait à dire.

Le programme d'aide financière aux participants de l'ONE a en outre été signalé comme un problème important : de nombreuses collectivités reçoivent des sommes leur permettant d'engager soit un conseiller juridique soit des experts, mais pas les deux. De plus, tous les types d'expertise ne sont pas nécessairement admissibles au financement; ce qui peut limiter la participation. Ces contraintes peuvent sérieusement entraver la capacité de groupes ou de collectivités à jouer un rôle significatif dans les processus de l'ONE. Les participants ont déclaré qu'ils aimeraient pouvoir utiliser le financement comme ils l'entendent, sachant qu'ils sont responsables de la manière dont l'argent est dépensé. Une question a également été soulevée quant à la transparence du financement public; il a été suggéré que le financement devrait être distribué équitablement entre les groupes participants et que cela se sache.

De manière plus générale, on a émis des réserves sur la nature accusatoire (contradictoire) des procédures de l'ONE, qui oblige au conflit et peut forcer les parties à se camper sur leurs positions opposées, plutôt que d'aider à trouver des points de compromis et de collaboration. On a encouragé le comité à examiner d'autres modèles, axés davantage sur le consensus et le compromis que sur la réfutation d'éléments de preuve. Ces problèmes ne

concernent pas seulement la façon dont le public participe aux processus de l'ONE, mais influent directement sur les modèles décisionnels et les processus de l'ONE.

De manière générale, il a été observé que l'ONE a été établi en 1959, à une époque où la participation du public comme nous l'entendons aujourd'hui n'existait simplement pas. Les collectivités ne participaient pas alors à la prise de décisions et les peuples autochtones (que l'on appelait alors « Indiens ») n'étaient même pas autorisés à voter, encore moins à exercer un pouvoir politique. Il est par conséquent compréhensible que le modèle actuel soit dépassé et nécessite un remaniement important.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le comité s'est engagé à répondre aux questions suivantes soulevées pendant la séance de dialogue :

- 1) Des informations accessibles au public existent-elles sur le nombre d'ordonnances d'accès aux terres et sur le montant des indemnités versées aux propriétaires fonciers? Combien de propriétaires fonciers ont dû être indemnisés?
- 2) Quelle est la fréquence des exercices d'intervention d'urgence multiministériels et multiorganismes?

Le comité posera ces questions à l'ONE et publiera les réponses sur son site Web.