

Comité d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie
Consultation publique
Winnipeg (Manitoba), les 15 et 16 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 Winnipeg, au Manitoba, les 15 et 16 février 2017, pour entendre des présentations du public et de peuples autochtones et tenir une séance de dialogue ouvert avec le public.

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 – 15 février 2017

Le choix de Calgary comme siège de l'ONE et l'obligation pour ses membres d'y résider ont été débattus. Certains estiment que ces facteurs contribuent à donner l'impression que l'ONE collabore trop étroitement avec l'industrie et que le choix de Calgary donne, à tout le moins, la perception d'un organisme de réglementation intégré dans les pratiques et la culture de l'industrie énergétique. Les participants ont exprimé leur opposition à l'obligation pour les membres de l'Office de résider à Calgary et laissé entendre que cette exigence empêche l'Office de recruter les personnes les plus qualifiées.

Ils ont fait savoir au comité qu'il est essentiel, pour la composition de l'Office, que les nominations soient fondées sur le mérite et reflètent la diversité canadienne. Certains participants ont laissé entendre que la forte proportion de représentants de l'industrie au sein de l'Office donne à tout le moins l'impression d'un organisme de réglementation que l'industrie s'est approprié. Il a été suggéré de reconstituer l'Office de façon à avoir des membres de divers horizons, régions et domaines de compétence. Le « mérite » dans ce contexte peut signifier plus qu'une formation en génie, et englobe la climatologie, les traditions juridiques autochtones, le savoir traditionnel, la mobilisation du public et de nombreux autres domaines. Les participants ont fait remarquer que personne n'est exempt

de préjugés ou de pensées paradigmatiques; seules la diversité et la communication ouverte peuvent permettre de surmonter de tels préjugés. Il a été suggéré que les groupes puissent choisir leurs propres représentants à l'Office ou qu'une forme de nomination démocratique soit utilisée.

De plus, beaucoup de parties ont fait allusion à la question de la représentation autochtone. Il a été suggéré que l'Office soit mandaté pour inclure des représentants autochtones et qu'une formation soit donnée à ses membres pour les aider à comprendre leurs obligations en ce qui concerne les droits inhérents et issus de traités, ainsi que les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

On a aussi indiqué au comité que la Commission de réforme du droit du Manitoba et les offices des terres et des eaux des Territoires du Nord-Ouest feraient de bons modèles de gouvernance.

Les participants ont avancé que les rôles de président et de premier dirigeant de l'ONE ne devraient pas incomber à la même personne, car ils sont généralement distincts dans les autres organisations.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Des inquiétudes ont été exprimées quant à la capacité de l'ONE d'agir indépendamment et dans l'intérêt des peuples autochtones. Les participants ont laissé entendre que la composition actuelle de l'ONE crée un parti pris inhérent en faveur des intérêts et des perspectives de l'industrie énergétique, car ses membres semblent provenir exclusivement de ce milieu. Ils ont indiqué que cela crée, à tout le moins, une apparence de conflit d'intérêts, et que cela porte à se demander si l'ONE peut tenir adéquatement compte d'un ensemble de points de vue holistiques sur les enjeux énergétiques. Il a été suggéré que l'ONE soit tenu d'avoir une représentation autochtone.

Des participants ont indiqué que la représentation autochtone au sein de l'ONE ne vise pas à préserver les apparences ni à obéir à des motifs politiques. Plusieurs intervenants, y compris des aînés, ont insisté sur la différence importante entre les points de vue occidentaux traditionnels et ceux des peuples autochtones. Il n'y a pas un point de vue autochtone unique, mais les intervenants ont souligné les thèmes communs à de nombreuses cultures autochtones. Il en ressort que les approches occidentales traditionnelles considèrent le monde naturel comme une ressource naturelle qui doit être contrôlée et exploitée par l'homme. Ce point de vue présente la nature comme quelque chose de différent et extérieur à l'expérience humaine essentielle. Les intervenants présents à Winnipeg ont opposé à ce point de vue la pensée autochtone, qui considère simplement que l'humanité fait partie d'un univers d'êtres vivants, chacun ayant ses propres raisons d'être, objectifs et valeur. Selon ce point de vue, la mission de l'humanité ne consiste pas à dominer la nature, mais à avoir une réciprocité, un équilibre et une harmonie dans un monde où toute vie est reliée.

Ce point de vue mène à une approche fondamentalement différente de l'exploitation des

ressources, de la remédiation et de notre façon d'interagir avec le monde qui nous entoure. C'est la raison pour laquelle de nombreux conférenciers ont souligné la nécessité d'une représentation autochtone au sein de l'ONE : cette autre perspective du monde est utile et influence directement les décisions auxquelles l'Office est confronté.

Toujours à ce propos, les intervenants ont soulevé la question de la langue, en faisant remarquer que de nombreux aspects de la vision du monde autochtone sont inextricablement liés aux langues dont ils émanent. Cela a des répercussions sur la gouvernance de l'ONE et oblige à trouver des façons d'inclure les langues autochtones.

On a indiqué au comité que la notion de mérite est importante, mais que sa définition doit être élargie de façon à inclure un large éventail de connaissances et d'expertises, du savoir traditionnel à la climatologie, en passant par la connaissance de la DNUDPA et la mobilisation. Ces aspects et bien d'autres sont des disciplines importantes qui sont directement liées au travail de l'ONE; le génie est important, mais ce n'est pas la seule expertise pertinente.

Le comité a aussi entendu des représentants de la Nation métisse, qui ont insisté sur l'importance de reconnaître la diversité des communautés autochtones du Canada. Les participants ont indiqué que la représentation autochtone s'entend parfois principalement d'une représentation des Premières Nations. Or, cela exclut de nombreux autres peuples.

Enfin, les participants ont discuté du défi que pose la représentation dans un organisme qui a un nombre limité de membres et des comités d'examen des projets qui n'ont généralement que trois membres. Il est simplement impossible du point de vue logistique que chaque nation, peuple ou domaine d'expertise ait une représentation au sein de l'Office. C'est la raison pour laquelle il a été suggéré que le personnel de l'ONE ait aussi une diversité d'expertises et de bagages, et que d'autres stratégies soient examinées (par exemple, des comités consultatifs composés de porte-parole des groupes concernés) afin d'assurer une représentation adéquate.

THÈME : Mandat et possibilités futures

Séance publique – 15 février 2017

Le comité a beaucoup entendu parler du besoin d'avoir une politique énergétique globale pour guider la prise de décisions de l'ONE. Les participants ont laissé entendre que l'ONE d'aujourd'hui se trouve dans une situation difficile, car on s'attend à ce qu'il prenne des décisions sur l'énergie en l'absence d'une politique énergétique clairement énoncée. Le Canada est signataire de l'Accord de Paris; le gouvernement a pris des engagements généraux, mais il doit fournir une orientation plus claire à l'ONE afin que cet organisme de réglementation puisse refléter ces engagements dans ses évaluations de projets. Certains scénarios portent à croire, par exemple, que le Canada doit, pour atteindre ses objectifs de réductions des émissions, éliminer pour ainsi dire tous les combustibles fossiles d'ici 2065,

voire 2050. Selon certaines projections de la demande, le Canada ne devrait pas avoir à poursuivre l'exploration ou l'exploitation des combustibles fossiles, car les ressources existantes seraient suffisantes. Les participants ont indiqué que ces hypothèses de planification sont importantes pour guider les interventions de l'ONE et qu'il n'y a pas de consensus sur la façon d'aligner la politique sur les objectifs climatiques à plus long terme.

En outre, les participants ont suggéré que le Canada crée un budget carbone pour évaluer ses progrès et les émissions permises à l'intérieur de ces limites. Un tel budget définirait la quantité de carbone permise dans une région ou une province et aiderait les organismes de réglementation comme l'ONE (et d'autres) à prendre des décisions. De même, l'idée des évaluations environnementales stratégiques a été soulevée comme autre moyen de combler le fossé entre les politiques sur l'énergie et celles sur l'environnement. Les évaluations environnementales stratégiques porteraient un regard holistique sur un écosystème ou une région, et fourniraient d'autres renseignements sur la capacité de cette région à supporter d'autres aménagements et à quelles conditions. L'ONE n'aurait pas nécessairement à créer ou appliquer ces cadres de travail habilitants. Ce serait plutôt un moyen pour l'ONE et le gouvernement de prendre des décisions en connaissance de cause à propos des approbations de projets.

En ce qui concerne les évaluations environnementales, on a indiqué que l'ONE ne devrait pas intervenir dans ce travail, qui devrait plutôt revenir à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, et ce, pour deux raisons : premièrement, l'Agence est un centre d'expertise fédéral pour ce genre de travail; deuxièmement, ce rôle met l'ONE en situation de conflit comme organisme d'attribution de permis et surveillant de l'environnement.

À ce propos, le comité a été invité à collaborer étroitement avec le comité d'experts sur l'examen fédéral des évaluations environnementales, car les mandats des deux comités se complètent à bien des égards.

Il a été suggéré que le gouvernement crée une tribune publique nationale sur la politique énergétique. Une telle tribune permettrait un apport public au niveau stratégique à propos de la politique énergétique, et elle aiderait à obtenir un consensus sur les buts énergétiques et une coordination avec les objectifs environnementaux. L'ONE pourrait ainsi se concentrer sur les enjeux réglementaires et non sur le vaste univers des politiques.

Les participants ont suggéré que l'information sur l'énergie soit améliorée, et que les projections reflètent un éventail plus large de résultats planifiés ou possibles (spécifiquement un avenir reflétant les efforts et les buts liés à la décarbonisation). Cela inclut un rôle accru dans l'éducation publique sur l'industrie énergétique et sur l'ONE et ses processus. En outre, il a été suggéré qu'un organisme indépendant, et non l'ONE, soit chargé de fournir de l'information sur l'énergie, car ce mandat crée un conflit ou une tension avec le rôle de réglementation de l'Office.

Le comité a entendu une discussion sur la définition de l'intérêt public. Selon les participants, la norme actuelle est bien trop vague et laisse à désirer en ce qui concerne la protection environnementale et les changements climatiques. Certains ont suggéré de codifier une définition plus claire dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, tandis que d'autres ont indiqué que des processus comme des évaluations environnementales stratégiques définiraient mieux l'intérêt public.

Il a été suggéré de modifier la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin de reconnaître officiellement les buts climatiques et les accords internationaux en tant que composante de la définition de l'intérêt public. Cela pourrait aussi inclure n'importe quelle politique provinciale, comme les plafonds d'émission. Il a aussi été suggéré de recentrer le mandat de l'ONE sur la gestion de la décarbonisation de l'industrie énergétique.

Le comité a entendu que l'ONE devrait reconnaître officiellement les principes de la DNUDPA dans son mandat et dans la loi habilitante.

On a aussi fait part d'une volonté d'élargir le rôle de l'ONE dans les lignes de transport. Comme on risque d'assister à l'avenir à une baisse de l'utilisation des combustibles fossiles et à une plus grande électrification, l'ONE pourrait jouer un rôle dans la coordination de l'approche de l'électricité des provinces et favoriser un transport plus efficace entre les provinces. Un participant a fait remarquer que le Manitoba, par exemple, avec ses ressources hydroélectriques, pourrait aider la Saskatchewan à s'affranchir plus vite de sa dépendance au charbon.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu des discussions sur la notion d'intérêt public qui sous-tend actuellement le processus décisionnel de l'ONE. Les intervenants ont soulevé deux points importants : premièrement, les droits des Autochtones sont protégés par la Constitution et ne peuvent donc pas être mis en balance avec des préoccupations sociales ou économiques; deuxièmement, l'ONE a besoin d'une définition plus claire de l'intérêt public, qui reconnaît explicitement la protection environnementale.

Des participants ont associé l'« intérêt public » à un exercice d'équilibriste en constante évolution où il faut jongler avec de nombreux facteurs sociaux, économiques, écologiques, etc., englobant de multiples régions. Certains peuvent considérer les enjeux autochtones comme une des nombreuses préoccupations à prendre en considération dans les décisions de l'ONE. On a toutefois indiqué que les intérêts des Autochtones sont des droits inscrits dans la Constitution et les traités, et que la violation des droits reconnus et protégés ne peut tout simplement pas être justifiée par la création d'emplois dans une autre région du pays. À cette fin, les participants ont suggéré que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soit modifiée afin de reconnaître officiellement les droits des Autochtones et les principes adoptés dans la DNUDPA, et que ces droits priment toute notion d'intérêt public.

On a aussi affirmé que la définition actuelle de l'intérêt public, qui guide les décisions de l'ONE, est vague et ouverte à interprétation (interprétation que beaucoup jugent intrinsèquement favorable à l'industrie) et devrait être formulée plus clairement. Les participants ont notamment suggéré que la notion de protection environnementale figure dans toute définition de l'intérêt public. Les intérêts sociaux et économiques sont naturellement représentés par les circonscriptions touchées, mais « dame nature » n'a pas toujours voix au chapitre et devrait donc être reconnue.

Les participants ont aussi parlé des effets cumulatifs des projets sur l'environnement et fait valoir qu'en examinant chaque projet indépendamment des autres on occulte l'impact global de l'activité réglementée de l'ONE.

Il y a eu aussi une discussion sur le processus d'évaluation environnementale, et on a suggéré que l'ONE ne soit pas chargé de mener ces évaluations. Les participants souhaiteraient plutôt que cette responsabilité revienne à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. L'Agence est le centre d'expertise pour l'évaluation environnementale au sein du gouvernement fédéral, et les participants ont fait valoir que les évaluations environnementales menées par l'ONE peuvent favoriser les promoteurs de projets, d'autant plus que l'ONE se fie aux renseignements et analyses que ces derniers lui fournissent.

Dans l'ensemble, le comité a été invité à coordonner ses travaux et recommandations avec ceux des examens menés en parallèle sur les processus d'évaluation environnementale, la *Loi sur la protection de la navigation* et la *Loi sur les pêches*. Ces lois et processus sont tous reliés, et les participants ont exhorté le comité à adopter une perspective holistique des enjeux.

On a aussi suggéré que l'ONE ne soit pas chargé de mener les consultations auprès des peuples autochtones (il s'agit d'un devoir qui incombe exclusivement à la Couronne), mais se borne à certifier que les peuples autochtones ont été consultés adéquatement pendant l'examen d'un projet.

On a indiqué au comité que le mandat de l'ONE devrait être élargi et renforcé pour permettre d'avoir un réseau électrique pancanadien plus efficace. Étant donné l'électrification croissante et compte tenu des divers obstacles pour acheminer l'électricité par-delà les frontières provinciales, cela était perçu comme un domaine porteur à l'avenir.

THÈME : Rôles décisionnels, notamment en matière de grands projets

Séance publique – 15 février 2017

Le comité a entendu que la transparence et les critères fondés sur des données probantes sont essentiels à un processus décisionnel fiable. Les participants ont exprimé leur frustration à l'endroit de l'actuel système où les décisions sont prises par le gouverneur en conseil à partir des recommandations de l'ONE, car le secret du Cabinet limite la diffusion

d'information sur les motifs d'une décision et sur les facteurs qui ont influé sur le résultat. On a suggéré que l'ONE développe une matrice décisionnelle qui définit clairement les critères à prendre en considération dans l'approbation des projets.

Les avis étaient partagés quant à savoir qui devrait décider de l'approbation des projets, nonobstant les questions de transparence. Selon certains participants, seul un organe indépendant ayant les pleins pouvoirs décisionnels peut jouer un rôle impartial basé sur les preuves. D'autres estiment que le rôle du Cabinet dans la prise de décisions est important, car il ajoute un élément de responsabilité politique qui n'est pas négligeable.

On a souligné, en outre, que le modèle décisionnel devrait inclure le consentement des peuples autochtones, qui ont un rôle important, quoique pas encore clairement défini, à jouer dans la prise de décisions, pour ce qui est d'un consentement libre, préalable et éclairé.

En ce qui concerne les questions de mandat ci-dessus, les participants ont suggéré que la prise de décisions de l'ONE se fasse dans le contexte plus vaste d'une politique énergétique globale, des budgets de carbone et d'une évaluation environnementale stratégique. Les participants ont fait remarquer qu'il est difficile pour l'ONE de faire son travail de réglementation s'il ne peut pas fonder ses décisions sur des directives de haut niveau concernant la politique climatique et sur une compréhension des milieux qui subiront les impacts des projets. On a en outre souligné que l'évaluation environnementale stratégique est particulièrement importante, parce qu'elle fournit une grille de lecture pour évaluer les effets cumulatifs de nombreux projets. Le comité a entendu que l'insistance actuelle sur l'évaluation des projets individuels est problématique. Au niveau individuel, aucun projet ne peut être tenu responsable des coûts environnementaux et économiques globaux, qui sont la somme de nombreux projets.

Un participant a avancé que la principale caractéristique d'un bon processus décisionnel est la mesure dans laquelle les promoteurs sont disposés à repenser les projets en fonction des commentaires reçus et à accepter un refus de la part des autres intervenants. C'est emblématique d'une relation décisionnelle plutôt que d'un processus spécifique.

Des participants ont également attiré l'attention sur les échéances du processus obligatoire. À leur avis, l'échéance actuelle de 15 mois est nettement trop courte pour les projets d'envergure, car la simple lecture de la proposition d'un demandeur peut prendre plus de temps, sans compter la préparation d'une position basée sur des éléments de preuve.

Le comité s'est fait dire que le processus actuel fonctionne comme si l'information fournie par les promoteurs est acceptée d'emblée et qu'il incombe aux autres intervenants à une audience de réfuter les arguments scientifiques avancés par les promoteurs. En revanche, il semble qu'on prête moins foi aux études indépendantes proposées par les intervenants.

Des participants déplorent que l'ONE exerce un pouvoir discrétionnaire excessif, non seulement à l'étape de la décision finale, mais tout au long de l'examen d'un projet. L'ONE a

le pouvoir de décider qui peut participer ou non et comment, quelle sera la portée d'un projet, si les processus seront oraux ou écrits, et s'il va permettre ou non un contre-interrogatoire. Toutes ces décisions ont une incidence sur le résultat éventuel de l'examen d'un projet.

On souhaite mieux arrimer les décisions de l'ONE aux politiques et processus décisionnels des provinces. Il y a une grande complémentarité entre les rôles fédéraux et provinciaux en matière d'oléoducs et de lignes de transport.

Des participants ont déploré que des demandes ne soient pas complètes au moment de la prise de décisions. Il y manquait par exemple des plans de préparation aux urgences ou de surveillance, qui donnent une idée du risque que pose un projet.

On a suggéré que l'ONE conçoive une hiérarchie d'outils et de portes de décisions, à commencer par des études sur l'affectation des terres, et qu'il fasse une évaluation environnementale puis des études d'impact social et enfin un examen du projet comme tel.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu énormément de commentaires à propos des difficultés liées à la consultation et à la prise de décisions, non seulement dans le contexte des projets de l'ONE, mais aussi dans le cadre des relations entre les peuples autochtones et le Canada qui remontent aux premiers traités. Il est essentiel de souligner que l'ONE n'évolue pas dans un vide structurel ou historique, et qu'il faut reconnaître et comprendre le passé et les relations antérieures pour pouvoir progresser. Des intervenants ont dit qu'ils comptent bien avoir leur mot à dire dans les décisions qui touchent leurs communautés et pratiques : ils ne veulent pas seulement être « consultés » afin que des cases puissent être cochées dans les demandes de projet.

Certains ont dit que l'ONE n'a aucune légitimité pour prendre des décisions qui touchent les terres cédées en vertu de traités et les droits et titres autochtones. Selon les participants, il s'agit de systèmes et de processus imposés aux peuples autochtones sans leur participation ni leur consentement, ce qui est l'antithèse de la façon dont les choses peuvent fonctionner dans des relations guidées par des rapports de nation à nation.

Les participants ont laissé entendre que les processus décisionnels et les ordres juridiques autochtones sont basés sur la loi naturelle et sont fondamentalement différents de ceux du Canada. Les intervenants ont exprimé leur frustration concernant les mesures conçues pour intégrer les pratiques autochtones dans les modèles canadiens au lieu de les traiter comme des modèles décisionnels tout aussi valables.

Par exemple, un intervenant a décrit le processus du rassemblement tenu pour discuter et prendre des décisions au Turtle Lodge. Ce rassemblement, qui comporte un cérémonial et des protocoles importants ainsi que des objets sacrés, permet à tous de s'exprimer et de

profiter des connaissances que les aînés transmettent dans leur langue, et il vise à dégager un consensus. On a insisté sur le fait que les cérémonies et le contenu de ces processus sont liés d'une façon inextricable. Il n'en existe pas de version abrégée sans cérémonies ni protocoles. Il a aussi été suggéré que l'ONE participe à ce genre de processus décisionnels, dans des lieux sacrés, avec les peuples autochtones.

Un participant a indiqué que l'ONE devrait soumettre ses recommandations simultanément au gouverneur en conseil et aux nations autochtones.

Le comité a entendu des intervenants exprimer leurs craintes qu'il n'y ait pas de lignes directrices claires à propos du rôle des Autochtones dans la prise de décisions. Les participants ont souligné qu'ils s'attendent à ce que le principe du consentement libre, préalable et éclairé (tel qu'il est consacré dans la DNUDPA) soit le principe directeur en jeu, et que cela ne devrait pas être masqué par des processus vagues qui sont conçus pour informer les peuples autochtones de décisions déjà prises qui vont les toucher.

Les participants ont aussi indiqué que les audiences de l'ONE devraient toujours permettre de contre-examiner les preuves des promoteurs.

THÈME : Conformité, application de la loi et surveillance continue

Séance publique – 15 février 2017

Il a été abondamment question des risques de déversements de pétrole et des doutes des participants quant au caractère adéquat des plans d'intervention d'urgence et des mesures de préparation. Les participants ont longuement parlé des conséquences potentiellement dangereuses des bris d'oléoducs, en insistant tout particulièrement sur les risques de contamination de l'eau potable. On déplore que les conditions imposées par l'ONE obligent uniquement les entreprises à mettre en place des plans d'intervention d'urgence et que l'ONE n'exerce guère de supervision qualitative sur ces plans. En outre, il a été suggéré que des plans de préparation aux urgences et d'évacuation en cas de défaillance catastrophique soient préparés dans le cadre des demandes de projets, et non après que les projets ont été approuvés, car la faisabilité de ces plans devrait avoir une certaine incidence sur les approbations des projets. Le groupe a discuté des implications pratiques et de longue portée de la planification des désastres à cette échelle, en indiquant que la contamination de l'eau pour une ville comme Winnipeg obligerait à importer d'urgence de l'eau pour des centaines de milliers de personnes et pendant des semaines, et c'est une chose à laquelle aucune partie n'est sérieusement préparée. En outre, le comité a entendu des préoccupations concernant divers produits chimiques comme le sulfure d'hydrogène, qui peuvent avoir des effets auxquels les entreprises et les gouvernements ne sont pas préparés.

Des intervenants ont exprimé le désir d'être davantage et mieux renseignés sur les activités de surveillance en continu et leurs résultats, ainsi que sur les résultats des vérifications de conformité. Il a aussi été suggéré que ces renseignements soient publics et accessibles.

Des participants ont dit craindre que l'infrastructure existante ne soit pas adéquate, par exemple canalisations à double paroi pour des ouvrages de franchissement de cours d'eau, ou que de nouvelles matières soient plus corrosives que celles pour lesquelles les infrastructures existantes ont été conçues à l'origine. Les participants ont indiqué que les nouveaux produits bitumineux peuvent être très différents des matières pour lesquelles les oléoducs étaient initialement destinés, ce qui oblige à vérifier si les permis et les approbations d'origine s'appliquent aux nouvelles activités.

Il se pourrait que la pratique de cautionnement actuelle adoptée par les promoteurs afin de garantir les ressources nécessaires pour nettoyer et réparer les dommages en cas de fuite soit insuffisante. D'abord parce que ces cautions ne sont pas indexées à l'inflation pour la durée de vie d'un projet qui s'étend sur plusieurs décennies, et ensuite parce que cette pratique offre peu de protection aux contribuables si l'entreprise cesse ses activités, auquel cas le public hérite des problèmes qui subsistent. Des participants craignent que la remédiation ne soit pas possible, non par manque de ressources, mais parce qu'il n'existe pas de techniques, par exemple pour récupérer le bitume dilué qui a coulé dans un plan d'eau.

Les inspections sur le terrain sont limitées en nombre et en portée (on se fie aux observations visuelles aériennes). Elles sont de l'ordre de 200 par année pour 73 000 km d'oléoducs sous réglementation fédérale. Il conviendrait d'examiner le rapport de 2015 de la Commission de l'environnement et du développement durable sur la surveillance des oléoducs sous réglementation fédérale afin d'avoir une vue d'ensemble de certains des enjeux et défis associés à la surveillance de la conformité.

En ce qui concerne l'acquisition des terrains, des intervenants ont indiqué au comité que les propriétaires fonciers devraient pouvoir refuser que leurs terres soient utilisées pour des oléoducs ou des lignes de transport. En outre, l'ONE pourrait faire davantage pour informer les propriétaires fonciers de leurs droits et recours, au lieu que cela soit fait surtout par les promoteurs des projets, qui se trouvent alors en situation de conflit d'intérêt.

La question de la protection des eaux transfrontalières a aussi été soulevée, car de nombreux bassins versants, lacs et réseaux fluviaux sont reliés aux États-Unis, et sont touchés par les politiques et les mesures en vigueur dans ce pays. Un membre de la Commission mixte internationale (CMI) pourrait siéger à l'ONE ou, à tout le moins, la coordination entre la CMI et l'ONE pourrait être renforcée.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu beaucoup de points de vue sur la conformité et la surveillance, mais il faut souligner que la protection de l'environnement (de l'eau en particulier) était un des thèmes prédominants de la journée. On a insisté sur le fait qu'une eau saine est le pivot de tous les écosystèmes sur terre, que sans elle pratiquement toute vie serait impossible. Les activités réglementées par l'ONE présentent des risques pour les rivières, les lacs, les bassins versants et les sources d'eau potable de millions de Canadiens, et on a exhorté le comité à

tenir compte de la gravité de ces risques et de leurs conséquences dans ses délibérations.

Les intervenants ont souligné l'importance de surveiller en permanence tous les ouvrages réglementés par l'ONE. Ils ont déploré l'accent mis sur l'examen et l'approbation des nouveaux projets, tandis que les ouvrages existants, qui sont en place pour des décennies, ne sont pas autant surveillés.

La surveillance semble considérée comme secondaire dans l'approche actuelle des approbations de projets, où les promoteurs promettent d'établir des systèmes de surveillance et des plans d'intervention d'urgence dans le cadre de la mise en œuvre des projets. Selon les participants, cette pratique ne permet pas de comprendre ou de commenter tous les impacts d'un projet, et cela a une grande incidence, à commencer sur la pertinence d'approuver un projet.

Les participants ont aussi émis de sérieuses réserves quant à la faisabilité des plans de redressement et à la fiabilité de l'équipement de surveillance, qui n'a pas réussi à détecter des fuites découvertes uniquement grâce à des citoyens qui les ont remarquées. On a fait valoir que les peuples autochtones devraient intervenir davantage dans les processus de surveillance.

En ce qui concerne la conformité, certaines collectivités ont adopté leurs propres codes fonciers, qui régissent les impacts sur leurs terres, et ces codes devraient être intégrés dans la surveillance de la conformité.

Le comité a aussi appris que des entreprises utilisent d'une façon inappropriée « les mises à niveau et la maintenance » d'ouvrages existants, alors que ces travaux d'entretien peuvent en fait avoir des impacts aussi considérables que ceux de nouveaux projets. Par exemple, les fouilles réalisées pour inspecter physiquement l'intégrité des oléoducs *in situ* peuvent être mineures; toutefois, l'effet cumulatif de centaines de ces fouilles ainsi que l'infrastructure nécessaire pour les soutenir ne sont pas négligeables.

Les participants ont fait remarquer que les communautés autochtones assument une grande part du risque des projets réglementés par l'ONE, car ceux-ci se répercutent sur les terres traditionnelles et les terres cédées en vertu de traités dans tout le pays. On a fait remarquer que les peuples autochtones devraient bénéficier des projets dans la même mesure qu'ils en assument les risques.

On a indiqué au comité que le savoir traditionnel n'est pas l'apanage des Premières Nations. Le savoir traditionnel des Métis constitue aussi un apport distinct et important pour la prise de décisions.

THÈME : Mobilisation des peuples autochtones

Séance publique – 15 février 2017

Les participants souhaitent vivement que des mesures concrètes soient prises pour établir des relations de nation à nation entre le Canada et les peuples autochtones, et ils ont rappelé que le premier ministre a clairement indiqué que la relation de nation à nation était ce qu'il y avait de plus important pour le Canada. Cela signifie qu'il faut s'affranchir des modèles de consultation restrictifs du passé. Des participants ont indiqué que les consultations menées à ce jour auprès des peuples autochtones étaient de pure forme, essentiellement conçues pour permettre d'obtenir un permis. Certains ont raconté avoir été consultés alors que les décisions avaient déjà été prises et que la communauté en question n'avait en réalité aucune chance d'influencer le résultat.

Ils ont indiqué au comité que les peuples autochtones assument souvent le risque associé aux projets (ceux-ci étant situés sur des territoires traditionnels), sans profiter des avantages, qui reviennent en grande partie aux centres urbains, voire aux marchés étrangers. En ce sens, on pourrait penser que la mobilisation des Autochtones vise entre autres à garantir que ceux qui assument un risque ont leur mot à dire dans les projets et en retirent une part des avantages.

Les participants ont aussi mentionné la diversité des communautés autochtones au Canada et les implications importantes de cette diversité pour la mobilisation des communautés. L'ONE doit savoir que différentes communautés ont des cérémonies, des traditions juridiques et des attentes différentes, et y être réceptif. Il n'y a pas un « point de vue » ou une pratique autochtone unique, et l'ONE ne peut pas baser ses relations sur un modèle universel.

Les participants ont également indiqué au comité que les modèles de gouvernance autochtone existants – dont certains sont le produit du colonialisme – ne peuvent pas représenter tous les peuples autochtones ni parler en leur nom.

D'une façon plus générale, ils ont dit au comité qu'il était urgent de commencer à s'occuper de l'héritage destructeur des relations passées du Canada avec les peuples autochtones. Les activités réglementées par l'ONE ne représentent qu'une petite fraction des nombreux enjeux à régler, mais le fait de réussir ici peut donner un exemple positif et créer un précédent pour s'attaquer au défi de la réconciliation avec les peuples autochtones.

Séance de mobilisation des Autochtones – 16 février 2017

Le comité a entendu qu'un financement adéquat et des échéances réalistes sont essentiels à une mobilisation réelle et significative des peuples autochtones. Sur le plan du financement, les participants ont indiqué au comité que les montants disponibles sont souvent tellement bas que les communautés doivent choisir entre embaucher des experts ou des avocats et doivent réduire leur champ d'étude. Dans certains cas, les montants disponibles sont réduits s'il y a beaucoup de demandeurs, et comme les fonds sont attribués selon le principe du

recouvrement des coûts, il arrive que des groupes qui disposent de peu de ressources soient exclus.

Les échéances peuvent poser un défi, car l'organisation des ressources nécessaires pour examiner les propositions de projets, vérifier les rapports et composer avec les structures de gouvernance communautaire peut prendre bien plus de temps que le délai officiellement accordé.

Plusieurs intervenants ont soulevé la question de l'envergure des projets et fait remarquer que l'ONE a pris des décisions pour limiter ou accroître la portée de ce qui est pris en considération dans les projets, sans apport apparent des parties visées. Cela inclut les effets en amont et en aval, de même que les lignes de transport nécessaires pour alimenter les infrastructures des pipelines.

Les participants ont indiqué au comité que les pratiques actuelles font obstacle à la participation réelle des peuples autochtones, que les audiences officielles ne sont pas conçues pour respecter ou accommoder les aînés et leur savoir. Les participants ont affirmé catégoriquement que le savoir traditionnel équivaut à la science occidentale et qu'il ne devrait pas avoir à être prouvé par des techniques occidentales pour être considéré comme valide. La mobilisation en ce sens peut inclure tout, depuis la cérémonie et le protocole jusqu'à la langue et à l'emplacement physique des audiences.

Les intervenants ont aussi suggéré que des moyens de communication plus efficaces soient employés pour mobiliser les peuples autochtones et leur expliquer les activités et les impacts dans des termes qu'ils connaissent. Cela peut inclure l'utilisation des langues locales et le recours à des aides visuelles plutôt qu'à des masses d'informations scientifiques conçues par et pour les experts en la matière. On a présenté au comité des cas d'utilisation réussie de fiches d'information dans des dialectes locaux et d'un langage clair pour non-initiés. Cela vaut notamment pour la mobilisation des jeunes autochtones, qui peuvent être moins au courant et moins conscients des enjeux. La mobilisation des jeunes est particulièrement importante, car elle représente un investissement dans la prochaine génération de leaders.

Des participants ont confié au comité être sérieusement préoccupés par la définition du droit de participation aux audiences de l'ONE, jugée trop restrictive parce que limitée aux personnes « directement touchées ». Ils ont souligné que l'utilisation des terres traditionnelles n'est pas limitée aux réserves ou aux zones d'habitation, et que les peuples autochtones ont un intérêt inhérent sur la superficie entière de l'ensemble des terres et territoires. Les peuples autochtones sont donc « touchés » par les activités menées n'importe où au Canada où ils peuvent exercer leurs droits. La définition actuelle du droit de participation est généralement trop restrictive et fondamentalement faussée par l'application de principes de propriété foncière et d'intérêt direct à des pratiques autochtones qui ne suivent pas ce genre de schémas.

Des participants ont soutenu que l'ONE doit en faire plus pour mobiliser activement les

parties concernées, et ne pas compter sur les promoteurs pour le faire ni sur les peuples autochtones pour s'informer par eux-mêmes des projets. Ils ont évoqué l'exemple d'un projet récent qui a eu des répercussions sur un lieu rituel largement reconnu dans un parc provincial du Manitoba. L'endroit est utilisé par de nombreuses nations, et les participants ont posé la question suivante : « Pourquoi l'ONE ne peut-il pas intervenir activement pour informer ces nations? »

THÈME : Participation du public

Séance publique – 15 février 2017

Les participants ont informé le comité qu'ils voient des lacunes importantes dans les pratiques actuelles de mobilisation du public de l'ONE et qu'ils aimeraient trouver de nouvelles façons de garantir que les membres du public peuvent se faire entendre et influencer la prise de décisions de l'ONE.

La question du droit de participation a été discutée à fond. Le fait que le droit de participation soit actuellement limité à ceux qui sont « directement touchés » par un projet ou qui ont « de l'information et une expertise pertinentes » est considéré par certains comme excessivement restrictif. Les participants ont parlé de leurs propres expériences pour tenter de prendre part aux processus de l'ONE, et ils ont constaté que leurs rôles étaient très limités s'ils n'arrivaient pas à obtenir un statut d'intervenant officiel. Les participants ont reconnu que ce n'est pas pratique pour des milliers de personnes de faire des présentations aux comités de l'ONE, mais que bien souvent, les parties intéressées veulent simplement un endroit où elles peuvent exprimer leurs préoccupations. Le comité a appris que les membres du public doivent actuellement remplir un formulaire de 10 pages pour avoir le droit d'intervenir ou de commenter.

En ce qui concerne les comparutions, on a laissé entendre que le chevauchement de représentation peut être problématique. Un participant a évoqué la fois où il s'est vu refuser le statut d'intervenant, en tant que résident de Winnipeg, parce que la Ville de Winnipeg était un intervenant et que ses citoyens étaient donc déjà représentés.

Les participants ont indiqué au comité que les aides financières sont essentielles à une participation significative du public, mais que dans bien des cas, les montants sont tellement bas que les groupes financés ne peuvent effectuer qu'une partie du travail qu'ils avaient prévu de faire.

L'échéancier peut aussi être problématique pour les groupes participants, car cela prend énormément de temps pour examiner les demandes, trouver des experts et passer en revue les résultats. Les parties qui commentent ont le sentiment de faire du rattrapage et de livrer une course contre la montre.

On a laissé entendre que les critères pour permettre des témoignages oraux ou écrits aux audiences sont arbitraires ou imprécis et que toutes les audiences devraient exiger des témoignages oraux et des contre-interrogatoires. On a dit aussi que le processus pour les questions et réponses écrites est lent et insuffisant et qu'il ne permet pas de faire un examen adéquat des propositions des promoteurs.

Il y a eu une discussion sur la façon de permettre une véritable participation d'un grand nombre de personnes. Beaucoup de participants souhaitent simplement ajouter un commentaire écrit au dossier d'un projet et il devrait y avoir des façons de le faire. Cela dit, certaines questions nécessitent une communication et une participation en personne. Généralement, le groupe a déterminé que du travail est nécessaire pour améliorer et accroître les occasions pour le public de participer. D'une façon plus générale, on a fait remarquer que la « participation » est un événement ponctuel, alors qu'une mobilisation de qualité reflète une relation positive et continue.

On a suggéré de s'inspirer du processus de mobilisation du public utilisé par la Commission de l'énergie de l'Ontario pour le projet Oléoduc Énergie Est.

Des intervenants ont indiqué que le site Web de l'ONE est une source de frustration. L'information sur les projets des promoteurs n'est pas indexée ni consultable, et la taille des fichiers pouvant être téléversés est limitée, de sorte qu'il est difficile de transmettre de l'information. Les participants ont signalé en outre avoir de la difficulté à naviguer dans le processus de demande de financement et de statut d'intervenant, et ont déploré le manque de ressources et d'aide.