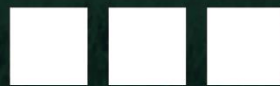




Communauté métropolitaine
de Montréal

MODERNISATION DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Dans le contexte de l'examen
des processus environnementaux
et réglementaires
du gouvernement du Canada



Janvier
2017



Mémoire de la Communauté
métropolitaine de Montréal
déposé au comité d'experts sur la
modernisation de l'Office national
de l'énergie



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	3
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMUNAUTÉ.....	4
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : Le mandat du comité d'experts et son contexte	8
1.1 Le contexte de la modernisation	8
1.2 Les pipelines sur le territoire métropolitain	9
1.3 Les comités de suivi de la Communauté	10
CHAPITRE 2 : Les enjeux et le cadre d'analyse de la Communauté	11
2.1 Les enjeux métropolitains et les questions d'intérêts	11
2.2 Le cadre d'analyse de la Communauté	12
CHAPITRE 3 : L'évaluation et le suivi des projets de pipelines par l'Office	14
3.1 Le projet Énergie Est de TransCanada.....	15
3.2 L'inversion de la canalisation 9B d'Enbridge.....	18
3.3 Le pipeline Ontario-Québec de Trans-Nord	19
3.4 La nécessité de moderniser l'Office	20
CHAPITRE 4 : Pour une modernisation de l'Office national de l'énergie.....	21
4.1 Le mandat et les outils législatifs de l'Office.....	21
4.2 La participation du public et le suivi	26
4.3 Les considérations autochtones	28
4.4 La prise de décision	30
4.5 La gouvernance.....	32
CONCLUSION	35

ANNEXES

Annexe A : Liste non exhaustive des projets récents de pipelines au Canada

Annexe B : Objectifs et critères découlant des orientations du PMAD



AVANT-PROPOS

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités où résident plus de 3,9 millions de personnes réparties sur un territoire de plus de 4 360 km². La Communauté exerce des compétences stratégiques à l'échelle du Grand Montréal¹. Ses principaux champs d'intervention sont le développement économique, l'aménagement du territoire, le transport, l'environnement, le logement social et les équipements à caractère métropolitain.

Sa mission :

- Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région.

Sa vision :

- Mettre le cap sur le monde et bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable.

Son objectif :

- Rejoindre le peloton de tête des régions nord-américaines en développant des projets rassembleurs qui suscitent l'adhésion des élus, des citoyens et de la société civile.

La Communauté dépose le présent mémoire à l'égard de la modernisation de l'Office national de l'énergie (Office) dans le contexte de l'examen des processus fédéraux d'évaluation environnementale. La modernisation de l'Office concerne directement les compétences de la Communauté en matière d'aménagement du territoire, notamment en ce qui a trait aux risques anthropiques, aux activités agricoles et à la protection des milieux naturels. À cet égard, elle a adopté et maintient en vigueur un *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD). La modernisation touche également les compétences de la Communauté en matière d'environnement. À cet effet, elle veille à l'application de la réglementation en matière de contrôle des déversements d'eaux usées et d'assainissement de l'atmosphère.

¹ La Communauté regroupe, en tout ou en partie, les territoires de l'agglomération de Montréal, de l'agglomération de Longueuil, des villes de Laval et de Mirabel ainsi que ceux des MRC Les Moulins, L'Assomption, Deux-Montagnes, Thérèse-De Blainville, Roussillon, Beauharnois-Salaberry, Vaudreuil-Soulanges, Marguerite-D'Youville, La-Vallée-du-Richelieu et Rouville.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMUNAUTÉ

À l'issue de son examen de l'encadrement législatif et des pratiques, ainsi qu'en se basant sur son expérience avec des enjeux liés au transport de produits pétroliers par pipeline sur son territoire, la Communauté formule plusieurs recommandations dans son mémoire à l'égard de la modernisation de l'Office, lesquelles sont regroupées ci-dessous.

En ce qui a trait au mandat et aux outils législatifs, la Communauté considère que l'évaluation des projets sous l'autorité de l'Office doit tenir compte des compétences municipales, particulièrement en ce qui concerne les mesures d'urgence et l'approvisionnement en eau potable en cas de déversement. L'Office doit également s'assurer du respect des conditions et des ordonnances imposées aux sociétés pipelinières pour la construction et l'exploitation de leurs pipelines. Plus spécifiquement, la Communauté recommande :

- Que l'évaluation de l'Office national de l'énergie (Office) tienne compte des connaissances détaillées du territoire que possèdent les gouvernements provinciaux, métropolitains, régionaux et municipaux, notamment en ce qui concerne les effets d'un projet sur l'aménagement du territoire, l'environnement, l'économie, la santé, la qualité de vie et la sécurité des citoyens;
- Que l'Office s'assure que le projet a été conçu en collaboration avec les municipalités concernées et que celui-ci est conforme aux différents instruments de planification et d'aménagement du territoire visé (PMAD, schémas, plans et règlements d'urbanisme);
- Que l'évaluation environnementale fédérale relevant de l'Office soit jumelée aux processus d'instances provinciales et que les compétences et les mécanismes dans les domaines où il y a doublement soient clarifiés;
- Que l'Office exige des promoteurs le dépôt de leur programme de gestion des situations d'urgence de manière complète et détaillée, incluant les plans d'intervention, avant le début des audiences publiques, et que l'élaboration de ceux-ci soit réalisée en collaboration avec les municipalités;
- Que l'Office valide systématiquement, et sans exception, la conformité avec la réglementation en vigueur, les normes et les meilleures pratiques de l'industrie ou du domaine d'expertise pertinent, du contenu de tout document déposé par les sociétés pipelinières;
- Que les exigences imposées aux sociétés pipelinières par l'Office soient assorties de rigoureux critères de performances assurant non seulement la sécurité de l'ensemble des Canadiens et Canadiennes, mais qui garantissent particulièrement la protection des prises d'eau potable.
- Que l'Office soit tenu de faire respecter l'ensemble des exigences et des attentes contenues à la législation en vigueur à l'égard des infrastructures pipelinières, notamment l'article 35 du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*. L'Office doit également se doter des ressources nécessaires (financières, humaines, expertises) lui permettant d'intervenir pleinement en cas de constat d'infraction;
- Que l'Office s'assure que les mesures correctives imposées dans ses ordonnances soient mises en place rapidement par les compagnies pipelinières sous sa juridiction;
- Que l'Office exige des promoteurs, pour chacun des projets et des programmes de gestion des situations d'urgence, qu'un fonds permette de rembourser l'intégralité des coûts et des frais assumés par les autorités municipales afin que ces dernières aient la capacité d'intervenir en situation d'urgence, et ce, en conformité avec les exigences en matière de sécurité civile et incendie des instances concernées (municipales, provinciales et fédérales).



En ce qui a trait à la participation du public et au suivi, la Communauté considère que le processus de consultation publique de l'Office doit favoriser une plus grande participation des municipalités, des organismes et des citoyens. L'Office doit également exiger la mise place de comités de suivi par les sociétés pipelinières, et que celles-ci rendent disponible et facilement accessible l'information pertinente. Plus spécifiquement, la Communauté recommande :

- Que l'Office mette en place un processus favorisant un meilleur dialogue en vue de recueillir le point de vue des parties prenantes;
- Que l'Office apporte une certaine flexibilité dans les délais ou module les délais en fonction de l'envergure du projet afin de rendre possible une réelle participation de toute personne ou organisation intéressée;
- Que l'Office rende obligatoire la création de comités de suivi réunissant les représentants des sociétés pipelinières et les intervenants d'urgence municipaux afin de procéder à l'analyse de la planification des mesures d'urgence, de valider les processus en place et d'améliorer la coordination des interventions en cas de déversements;
- Que l'Office rende obligatoire la divulgation de l'ensemble des informations contenues dans les programmes de gestion des situations d'urgence des sociétés pipelinières aux intervenants municipaux responsables de la sécurité publique;
- Que l'Office révise son mode de fonctionnement et sa régie interne afin qu'il puisse répondre adéquatement et dans des délais raisonnables aux demandes d'information et d'obtention de documents formulées par les gouvernements provinciaux, métropolitains, régionaux et municipaux;
- Que les sociétés pipelinières soient tenues de collaborer avec les municipalités concernées par un projet dans l'élaboration du programme de suivi et de sa mise en œuvre sur leur territoire.

En ce qui a trait aux considérations autochtones, la Communauté considère que l'évaluation des projets sous l'autorité de l'Office doit tenir compte des préoccupations des Premières Nations. L'Office doit favoriser la participation des communautés autochtones au processus d'évaluation et au suivi. Plus spécifiquement, la Communauté recommande :

- Que de nouvelles dispositions soient ajoutées à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, pour rendre obligatoires la communication, la collaboration et la prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques des communautés autochtones, et en particulier, le savoir traditionnel des communautés;
- Que la consultation et la collaboration avec les communautés autochtones se poursuivent pendant tout le processus d'évaluation environnementale, et que ceux-ci soient impliqués dans l'élaboration du programme et la mise en œuvre des suivis sur leur territoire;
- Que l'Office national de l'énergie respecte les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

En ce qui a trait à la prise de décision, la Communauté considère que l'Office et le gouvernement du Canada doivent prendre en considération tous les enjeux et les impacts soulevés par un projet, tant à l'échelle provinciale que métropolitaine et locale. La décision doit également tenir compte de l'acceptabilité sociale du projet. Plus spécifiquement, la Communauté recommande :

- Que les recommandations de l'Office national de l'énergie (Office) et la décision du gouvernement du Canada concernant l'approbation des projets tiennent compte de toutes les composantes environnementales, y compris celles de compétence provinciale, incluant les



orientations, les objectifs et les critères d'aménagement des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités, ainsi que sur le savoir traditionnel des communautés autochtones;

- Que l'Office, dans ses recommandations au gouverneur en conseil, considère également tous les impacts en matière d'émissions de gaz à effet de serre qui sont directement reliées à la construction et à l'exploitation du projet, de même que celles en amont qui sont imputables à celui-ci;
- Qu'en plus d'examiner les projets dans une perspective de développement durable, l'Office considère les facteurs d'acceptabilité sociale dans ses recommandations au gouverneur en conseil en vue de la prise de décision du gouvernement du Canada.

En ce qui a trait à la gouvernance, la Communauté considère que le processus d'évaluation de l'Office doit être transparent, rigoureux et impartial. Plus spécifiquement, la Communauté recommande :

- Que les commissaires des comités d'audience de l'Office national de l'énergie (Office) aient des expertises variées ou complémentaires, particulièrement dans le domaine de l'aménagement du territoire;
- Que l'Office s'assure que les membres des comités d'audience respectent les principes généraux de gouvernance reposant sur des valeurs éthiques telles que l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité, et évitent toute situation de conflits ou d'apparence de conflits d'intérêts.



INTRODUCTION

Le 27 janvier 2016, le gouvernement du Canada indiquait son intention de restaurer la confiance du public dans les évaluations environnementales des grands projets². Le 20 juin 2016, le gouvernement du Canada annonçait l'examen exhaustif de ses processus environnementaux et réglementaires³. Cet examen concerne :

- le rétablissement de la confiance à l'égard des processus d'évaluation environnementale;
- la modernisation de l'Office national de l'énergie (Office);
- le rétablissement des mesures de protection éliminées et l'intégration de mesures de protection modernes à la *Loi sur les pêches* et à la *Loi sur la protection de la navigation*.

Cet examen, confié à des comités d'experts, comprend une démarche de consultation publique auprès de groupes intéressés, d'organisations et d'individus. À cet effet, la Communauté métropolitaine de Montréal (Communauté) dépose le présent mémoire à l'égard de la modernisation de l'Office national de l'énergie. Cette modernisation interpelle la Communauté, de façon générale, mais plus particulièrement dans le contexte du transport de produits pétroliers par oléoduc qui est susceptible d'engendrer des impacts importants sur le territoire métropolitain.

Le mémoire comprend quatre chapitres. Le premier rappelle le mandat et le contexte de la modernisation de l'Office. Le deuxième chapitre aborde les enjeux métropolitains et le cadre d'analyse de la Communauté en lien avec la modernisation. Le troisième chapitre présente des exemples concrets en matière d'évaluation et de suivi des projets de pipelines où la Communauté a été impliquée. Enfin, dans le quatrième chapitre, la Communauté examine l'encadrement législatif relatif aux thèmes suggérés dans le cadre de référence du comité d'experts, à savoir, le mandat et les outils législatifs de l'Office, la participation du public et le suivi, les considérations autochtones, la prise de décision ainsi que la gouvernance. L'analyse des pratiques et l'examen de l'encadrement législatif conduisent la Communauté à formuler ses recommandations sur les thèmes retenus.

La Communauté réitère sa détermination de continuer à faire preuve d'une grande vigilance dans le dossier du transport de produits pétroliers par pipeline sur le territoire métropolitain. D'ailleurs, la Communauté est intervenue publiquement, à plusieurs reprises, sur le projet d'inversion de la canalisation 9B d'Enbridge ainsi que sur le projet Énergie Est de TransCanada. La commission de l'environnement de la Communauté a par ailleurs été mandatée pour consulter la population sur ce dernier projet. La Communauté a également signé une entente avec l'Office national de l'énergie. Cette entente vise à renforcer la collaboration entre les deux organismes dans l'intérêt des citoyens.

² Gouvernement du Canada (2016). *Le gouvernement du Canada agit pour restaurer la confiance dans les évaluations environnementales*, communiqué de presse [en ligne (27 janvier 2016) : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1029999>].

³ Gouvernement du Canada (2016). *Le gouvernement lance un examen des processus environnementaux et réglementaires pour rétablir la confiance du public*, communiqué de presse [en ligne (20 juin 2016) : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1088199>].

CHAPITRE 1 : Le mandat du comité d'experts et son contexte

Le gouvernement du Canada s'est engagé à moderniser l'Office national de l'énergie. Il a donné un mandat au ministre des Ressources naturelles du Canada, M. James Gordon Carr, afin « de moderniser l'Office national de l'énergie et de veiller à ce que sa composition reflète les points de vue des régions et qu'il ait suffisamment d'expertise dans des domaines comme la science de l'environnement, le développement communautaire et le savoir ancestral autochtone⁴ ».

À cet effet, le ministre a annoncé, le 8 novembre 2016, la constitution d'un comité d'experts chargé de cette modernisation⁵. Le mandat de ce comité consiste principalement à « mener un examen ciblé de la structure, du rôle et du mandat de l'Office en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*⁶ ». Le comité pourra aussi retenir les services d'experts indépendants non gouvernementaux pour lui fournir des conseils sur certains aspects soumis à l'examen en vertu de son mandat⁷.

Le cadre de référence du comité d'experts précise que l'examen porte sur les aspects suivants⁸ :

- la gouvernance et la structure;
- le mandat et les possibilités futures;
- les rôles du processus décisionnel, notamment à l'égard des grands projets;
- la conformité, l'application de la loi et la surveillance en continu;
- l'engagement auprès des peuples autochtones;
- la participation du public.

Le rapport du comité devrait être déposé au ministre des Ressources naturelles du Canada, d'ici le 31 mars 2017. Les résultats des travaux de ce comité permettront, entre autres, d'élaborer des modifications législatives potentielles à l'égard de la modernisation de l'Office.

1.1 Le contexte de la modernisation

La modernisation de l'Office a lieu au moment où le gouvernement du Canada promet de mettre en place une stratégie ambitieuse de lutte contre les changements climatiques. La Communauté rappelle que la lutte aux changements climatiques est maintenant au cœur des préoccupations citoyennes et gouvernementales et qu'elle représente un défi majeur pour les grandes régions métropolitaines et l'ensemble de la planète.

Dans le cadre de la 21^e Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à Paris (COP21), des élus locaux et régionaux des cinq continents, dont

⁴ Gouvernement du Canada (2016). *Moderniser l'Office national de l'énergie* [en ligne (29 septembre 2016) : <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/moderniser-office-national-energie.html#portee>].

⁵ Gouvernement du Canada (2016). *Le gouvernement du Canada va de l'avant avec la modernisation de l'Office national de l'énergie*, communiqué de presse [en ligne (8 novembre 2016) : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1149859&tp=1>].

⁶ Gouvernement du Canada (2016). *Comité d'experts, Modernisation de l'Office national de l'énergie – Cadre de référence* [en ligne (8 novembre 2016) : <http://www.modernisation-one.ca/cadre-de-reference>].

⁷ Gouvernement du Canada (2016). *Comité d'experts, Modernisation de l'Office national de l'énergie – Cadre de référence* [en ligne (8 novembre 2016) : <http://www.modernisation-one.ca/cadre-de-reference>].

⁸ Gouvernement du Canada (2016). *Moderniser l'Office national de l'énergie* [en ligne (8 novembre 2016) : <https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/moderniser-office-national-energie.html#portee>].

la Ville de Montréal, ont endossé une déclaration visant à réduire de 3,7 gigatonnes les émissions annuelles de gaz à effet de serre d'ici 2030 et à soutenir la transition vers une énergie 100 % renouvelable d'ici à 2050⁹.

Les consultations publiques s'inscrivent également dans un contexte où plusieurs projets de pipeline ayant des échéanciers de construction et des capacités semblables ont été déposés au Canada (annexe A). La construction projetée de ces pipelines constitue « un enjeu qui divise le Canada »¹⁰. Alors qu'une partie de la population, principalement de l'Alberta, demande de faire de la construction des pipelines une « priorité nationale », au Québec, de nombreux citoyens demandent de mettre un terme au projet Énergie Est, sans compter l'opposition des Premières Nations aux projets de pipeline. De plus, deux projets de pipelines d'exportation visant la côte ouest du Canada, Trans Mountain de Kinder Morgan et Northern Gateway d'Enbridge, font l'objet de contestations judiciaires. La Communauté est consciente de cet enjeu, tant national que local, de l'acceptabilité sociale des projets pipeliniers.

Le 30 novembre 2016, le gouvernement du Canada donnait le feu vert à l'agrandissement du réseau de Trans Mountain proposé par Kinder Morgan, et du même souffle, il approuvait le remplacement de la canalisation 3 d'Enbridge. Cependant, le gouvernement demandait à l'Office de rejeter la demande de projet Northern Gateway d'Enbridge.

1.2 Les pipelines sur le territoire métropolitain

Sur le territoire du Grand Montréal, quatre pipelines assurent actuellement l'approvisionnement et la livraison de produits pétroliers des installations de Montréal-Est, soit le Trans-Nord (Montréal – Nanticoke, ON), le 9B d'Enbridge (Montréal – Sarnia), le Portland-Montréal (South Portland, ME – Montréal) et le pipeline Saint-Laurent de Valero (Lévis – Montréal-Est).

De plus, le 30 octobre 2014, l'Office recevait une demande de TransCanada pour la construction et l'exploitation du projet Énergie Est. Ce projet, un réseau pipelinier de 4 500 km, permettrait de transporter jusqu'à 1,25 million de barils de pétrole par jour, de l'Alberta et de la Saskatchewan vers les raffineries de l'Est du Canada et le terminal portuaire de Saint-Jean au Nouveau-Brunswick¹¹. Au Québec, le projet comprendrait la construction d'un nouveau pipeline de 1 067 mm (42 po) de diamètre et d'environ 649 km de longueur entre la frontière de l'Ontario et celle du Nouveau-Brunswick, incluant deux segments latéraux pour éventuellement desservir les raffineries de Suncor dans l'Est de Montréal et de Valero à Lévis¹². Le pipeline traverserait le territoire de la Communauté sur une longueur d'environ 102 km. Il toucherait neuf municipalités, soit : Mirabel, Sainte-Anne-des-Plaines, Mascouche, Terrebonne, Laval, Montréal, Repentigny, L'Assomption et Saint-Sulpice.

⁹ Sommet des élus locaux pour le climat (2015). *Déclaration de l'Hôtel de Ville de Paris – Une contribution décisive à la COP21*, Paris, 4 décembre 2015 [en ligne (21 octobre 2016)]: https://www.longueuil.quebec/files/longueuil/images/PDF/Declaration_de_paris_Sommet_des_elus_locaux_pour_le_climat.pdf.

¹⁰ Le Devoir (2016). *Northern Gateway ne porte pas en appel le jugement qui rejette l'approbation de son pipeline* [en ligne (21 septembre 2016)]: <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/480412/northern-gateway-ne-porte-pas-en-appel-le-jugement-qui-rejette-l-approbation-de-son-pipeline>.

¹¹ Energy East Pipeline Ltd. (2016). *Consolidated Application, Volume 3: Commercial*, Section 5, Hydraulic Design, p. 5-2 (réf./ONÉ - A76908-6 V3).

¹² Energy East Pipeline Ltd. (2016). *Consolidated Application, Volume 1: Application and Project Overview*, Section 4, Provincial Profiles, p. 4-2 et 4-27 (réf./ONÉ - A76905-6 V1).

1.3 Les comités de suivi de la Communauté

Depuis plus de trois ans, le transport des produits pétroliers par pipeline mobilise les élus et les citoyens du Grand Montréal. En avril 2014, le comité exécutif de la Communauté convenait de mettre sur pied un comité de vigilance métropolitain mandaté pour faire le suivi des conditions fixées par l'Office concernant l'inversion de la canalisation 9B d'Enbridge, notamment, pour assurer la sécurité des citoyens du Grand Montréal et veiller à la protection de l'environnement¹³. Suite à l'annonce du projet Énergie Est par TransCanada, le comité de vigilance métropolitain recevait du comité exécutif de la Communauté, en mai 2014, le mandat d'assurer le suivi de ce projet¹⁴.

Le Groupe de travail métropolitain en sécurité civile (GTMSC) relatif à la canalisation 9B d'Enbridge a ensuite été mis en place en octobre 2015¹⁵. Ce comité technique regroupe des intervenants d'urgence municipaux représentant chacun des cinq secteurs du Grand Montréal (Montréal, Laval, Longueuil, la couronne Nord et la couronne Sud). La mission principale du GTMSC est de formuler des recommandations techniques afin d'améliorer les quatre dimensions de la sécurité civile, soit la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement et, plus spécifiquement, la planification des mesures d'urgence concernant les pipelines.

De plus, en novembre 2015, après avoir obtenu un décret d'autorisation du gouvernement du Québec, la Communauté concluait un protocole d'entente avec l'Office national de l'énergie afin d'améliorer le partage de l'information et la collaboration, et de promouvoir le dialogue entre les participants au sujet des pipelines réglementés par l'Office qui sont situés sur le territoire de la Communauté.

Enfin, soulignons qu'un Comité conjoint de préparation aux situations d'urgence au Québec pour la canalisation 9B d'Enbridge (CCPSUQ-C9) a été mis en place suite à l'engagement de cette compagnie, le 23 avril 2015, de travailler avec la Communauté. Outre cette dernière, ce Comité présidé par Enbridge est composé de représentants de l'Office et du gouvernement du Québec. Les travaux du CCPSUQ-C9 ont porté principalement sur l'analyse de la planification des mesures d'urgence et ont permis d'adapter le processus d'alerte et de mobilisation d'Enbridge à la procédure québécoise.

¹³ Communauté métropolitaine de Montréal (2014). *Résolution CE14-076*, Extrait du procès-verbal de la séance ordinaire du comité exécutif tenue le 10 avril 2014.

¹⁴ Communauté métropolitaine de Montréal (2014). *Résolution CE14-125*, Extrait du procès-verbal de la séance ordinaire du comité exécutif tenue le 29 mai 2014.

¹⁵ Communauté métropolitaine de Montréal (2015). *Résolution CE15-213*, Extrait du procès-verbal de la séance ordinaire du comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal tenue le 29 octobre 2015.

CHAPITRE 2 : Les enjeux et le cadre d'analyse de la Communauté

La modernisation de l'Office national de l'énergie interpelle les orientations du *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) ainsi que les objectifs et les critères en matière d'aménagement, de sécurité et de protection des milieux naturels qui s'y rattachent (annexe B).

En juin 2000, le gouvernement du Québec adoptait la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (RLRQ, c. C-37.01). Cette Loi faisait de la Communauté l'instance de planification de la région métropolitaine de Montréal et lui transférait une série de pouvoirs et de responsabilités, dont l'élaboration d'un schéma métropolitain d'aménagement et de développement, lequel devait remplacer celui des MRC comprises en tout ou en partie dans le territoire de la Communauté¹⁶. Ce schéma deviendrait donc le seul document de planification supra municipal.

Toutefois, avec l'adoption de la loi n° 58, le gouvernement maintenait les MRC à titre d'intervenantes en matière d'aménagement du territoire à l'intérieur de la Communauté, ce qui nécessitait de redéfinir le partage de leurs compétences. C'est ainsi qu'en 2010, la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (RLRQ, c. C-37.01) a été modifiée pour inclure comme compétence de la Communauté l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement. La nature du PMAD ayant été définie dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1).

Le PMAD, entré en vigueur le 12 mars 2012, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du Grand Montréal dans la perspective d'un aménagement et d'un développement durables du territoire métropolitain¹⁷.

Le PMAD porte sur trois orientations, soit :

- un Grand Montréal avec des milieux de vie durables;
- un Grand Montréal avec des réseaux et des équipements de transport performants et structurants;
- un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur.

2.1 Les enjeux métropolitains et les questions d'intérêts

Outre les enjeux d'aménagement du territoire, de risques anthropiques et de protection des milieux naturels que soulève le PMAD, ainsi que le besoin d'une coordination accrue entre les différents paliers du gouvernement, les municipalités et les sociétés pipelinières, la Communauté a identifié certaines questions d'intérêts et les principaux enjeux métropolitains associés à la modernisation de l'Office en fonction du cadre de référence provisoire du comité d'experts. Ceux-ci concernent :

¹⁶ MAMROT (2011). *Annexe A - Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement*, 34 p. [en ligne (20 septembre 2016): http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/addenda_CMM.pdf].

¹⁷ Communauté métropolitaine de Montréal (2012). *Plan métropolitain d'aménagement et de développement – Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable* [en ligne (20 septembre 2016): http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD.pdf].

En matière de mandat et d'outils législatifs :

- la prise en compte des connaissances détaillées du territoire que possèdent les instances municipales, y compris la planification métropolitaine (PMAD), régionale et municipale;
- le dépôt d'un programme de gestion des situations d'urgence complet et détaillé et rendu public avant le début du processus d'évaluation;
- l'arrimage des processus fédéraux avec le palier provincial.

En matière de participation du public et de suivi :

- la participation publique inclusive avec un processus moins judiciaire;
- le processus de consultation publique en temps opportun;
- l'évaluation de l'acceptabilité sociale;
- la mise en place de comités de suivi avec la participation des municipalités, entre autres, concernant les mesures d'urgence et l'intégrité des pipelines.

En matière de considérations autochtones :

- la prise en compte du savoir traditionnel des communautés autochtones dans l'évaluation environnementale des projets.

En matière de prise de décision :

- outre les incidences sur l'environnement, la prise en compte de la conformité des projets aux orientations, objectifs et critères d'aménagement des MRC et des municipalités;
- la prise en compte des trois dimensions du développement durable, y compris les facteurs d'acceptabilité sociale.

En matière de gouvernance :

- la composition des comités d'audience (expertise multidisciplinaire);
- la rigueur, la transparence et l'impartialité des membres de l'Office.

2.2 Le cadre d'analyse de la Communauté

La Communauté prône une modernisation de l'Office qui s'appuie sur le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des projets. Pour avoir une légitimité, la modernisation doit faire en sorte que les évaluations soient effectuées par un organisme indépendant et impartial qui serait guidé par des objectifs et des principes clairs de développement durable. Ceci signifie notamment que :

- la notion d'acceptabilité sociale serait introduite dans l'évaluation et la décision;
- les procédures fédérale et québécoise seraient harmonisées;
- la rigueur, la transparence et la neutralité de l'évaluation et de la décision seraient assurées.



La Communauté a aussi établi trois grands principes pour guider ses recommandations à l'égard de la modernisation¹⁸, soit :

- la transparence, la crédibilité et l'impartialité;
- la pertinence, la simplification et l'efficacité;
- la participation et l'engagement.

La transparence, la crédibilité et l'impartialité

Ce principe vise à assurer une plus grande neutralité et à accroître la transparence tant du processus d'évaluation environnementale des projets que de celui de la nomination des membres des comités d'audience. La crédibilité de l'application de la procédure d'évaluation environnementale et des décisions qui en découlent sera ainsi renforcée.

La pertinence, la simplification et l'efficacité

Ce principe vise à éviter les dédoublements des procédures appliquées aux mêmes projets. L'élimination de ces dédoublements permettra de mieux cibler les efforts autant pour les promoteurs de projets que pour les autorités ou les ministères responsables et pour les participants.

La participation et l'engagement

Ce principe vise à susciter et à augmenter la participation du public à diverses étapes de l'évaluation des projets. Pour ce faire, toute information pertinente serait facilement accessible au public et compréhensible. La Communauté juge essentielle la participation du public aux décisions qui touchent son milieu et permet de prendre en compte les facteurs d'acceptabilité sociale.

¹⁸ La définition de ces principes s'inspire de ceux du rapport du Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique du Québec, décembre 2014.

CHAPITRE 3 : L'évaluation et le suivi des projets de pipelines par l'Office

Depuis 1959, l'Office national de l'énergie (Office) régit les pipelines, le développement énergétique et le commerce de l'énergie dans « l'intérêt du public canadien¹⁹ ». Selon l'Office, « l'intérêt public correspond à un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux, lequel change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société²⁰ ».

L'Office a également comme mandat de faire respecter la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ses règlements afférents. En 2013, l'Office réglementait près de 73 000 km de pipelines interprovinciaux et internationaux²¹. Il doit surveiller toutes les étapes du cycle de vie d'un pipeline, de la planification jusqu'à la cessation des activités d'exploitation. Entre autres, l'Office doit s'assurer du respect par les compagnies des conditions d'approbation imposées pour la construction et l'exploitation, y compris les mesures d'urgence en cas d'incident.

De plus, le contexte législatif qui régit l'Office a fait l'objet de remaniements :

- En 2012 : modifications de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, de sorte que l'Office fait maintenant des recommandations au ministre des Ressources naturelles sur l'approbation ou non des projets, la décision ultime étant prise par le gouverneur en conseil;
- En 2015 : adoption de la *Loi sur la sûreté des pipelines modifiant certaines dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie*, notamment les exigences relatives à la responsabilité financière des compagnies advenant un incident majeur. Cette loi est en vigueur depuis le 19 juin 2016;
- En 2016 : dépôt du projet de *Règlement sur les obligations financières relatives aux pipelines* établissant un régime de responsabilité absolue sans égard à la faute pour les entreprises exploitant des pipelines de compétence fédérale. Ce projet de règlement vise notamment à ce que les exigences en matière de responsabilité et de ressources financières des exploitants de pipelines correspondent aux risques associés à leurs activités respectives. Ce règlement serait en voie d'être édicté.

Par ailleurs, le 6 juillet 2012, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* a été abrogée et remplacée par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCÉE 2012). Trois règlements liés à son application sont également entrés en vigueur et ont été publiés dans la *Gazette du Canada*, Partie II, du 18 juillet 2012. Il s'agit des règlements sur la désignation des activités concrètes, sur les renseignements à inclure dans la description d'un projet désigné et sur le recouvrement des frais. Le gouvernement décidait dans sa réforme de la Loi, en particulier par son *Règlement sur la désignation des activités concrètes*, de consacrer ses efforts sur l'évaluation environnementale des grands projets qui sont les plus susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants dans des domaines de compétence fédérale.

¹⁹ Gouvernement du Canada (2016). *Office national de l'énergie – Responsabilités et contexte historique* [en ligne (5 octobre 2016) : <http://www.one-neb.gc.ca/bts/whwr/rspnsblt/index-fra.html>].

²⁰ Bureau du vérificateur général du Canada (2015). *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable – Rapport 2, La surveillance des pipelines de compétence fédérale*, p. 3 [en ligne (5 octobre 2016) : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_201512_02_f.pdf].

²¹ Gouvernement du Canada (2016). *Office national de l'énergie – Principaux réseaux pipeliniers et activités dans les régions pionnières réglementées par l'Office national de l'énergie* [en ligne (5 octobre 2016) : <http://www.one-neb.gc.ca/sftnvmnt/sft/dshbrd/rgltdpplns-fra.html>].



Le 27 janvier 2016, le gouvernement du Canada a également annoncé des mesures provisoires pour l'évaluation des grands projets liés aux ressources, y compris les pipelines²²⁻²³. Ces mesures visent, entre autres, à favoriser davantage la participation publique, incluant la consultation auprès des peuples autochtones, et à intégrer les émissions de gaz à effet de serre en amont et imputables aux projets dans leurs évaluations environnementales.

La LCÉE 2012 définit deux types d'évaluations environnementales : l'évaluation environnementale par une autorité responsable et l'évaluation environnementale par une commission d'examen. Une évaluation environnementale par une autorité responsable peut être effectuée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE), l'Office national de l'énergie (Office) ou la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Une évaluation environnementale par une commission d'examen est effectuée par des individus nommés par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, avec le soutien de l'Agence.

En vertu de cette loi, l'Office est l'autorité responsable de l'évaluation des effets environnementaux et socioéconomiques potentiels des grands projets de pipeline ou de ligne de transport d'électricité. Les projets reliés à l'uranium et les réacteurs à fission ou à fusion nucléaire relèvent de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. L'ACÉE est l'autorité responsable de l'évaluation des autres projets.

3.1 Le projet Énergie Est de TransCanada

Le 30 octobre 2014, l'Office recevait une demande de TransCanada pour la construction et l'exploitation du projet Énergie Est. Le 17 décembre 2015, TransCanada déposait des modifications à sa demande initiale afin de tenir compte des changements apportés au projet. Compte tenu du grand nombre et de l'envergure des changements, l'Office exigeait de TransCanada, le 3 février 2016, qu'elle dépose une demande consolidée. Cette dernière fut déposée à l'Office, en version anglaise, le 17 mai 2016, un document technique de près de 40 000 pages.

La Communauté tient à souligner que les citoyens, groupes, organismes et municipalités ont dû, ou devront, revoir leur analyse de la demande initiale de TransCanada pour son projet Énergie Est en fonction d'une nouvelle demande consolidée, ce qui représente un effort additionnel considérable compte tenu de l'envergure et la complexité de celle-ci.

²² Gouvernement du Canada (2016). *Le gouvernement du Canada agit pour restaurer la confiance dans les évaluations environnementales*, déclaration [en ligne (27 janvier 2016)]: <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1029999>].

²³ Gouvernement du Canada (2016). *Mesures provisoires pour l'examen des projets de pipelines*, document d'information [en ligne (27 janvier 2016)]: <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&crtr.page=1&nid=1029989&crtr.tp1D=930>].



Le 20 juillet 2016, l'Office publiait l'ordonnance débutant le processus d'examen²⁴ après avoir jugé, le 16 juin 2016, que la demande de TransCanada relative au projet était suffisamment complète²⁵. Des séances de consultation publique devaient être tenues par le comité d'audience dans des collectivités le long du tracé du pipeline²⁶.

La Communauté tient à souligner que TransCanada n'avait pas inclus dans sa demande consolidée du 17 mai 2016 une planification complète et détaillée des mesures d'urgence qui seraient mises en place et n'avait toujours pas précisé la méthode de franchissement de la rivière des Outaouais, évalué les risques d'incident que peut représenter ce franchissement, et indiqué les mesures de mitigation qu'elle prévoyait pour suppléer à l'alimentation en eau potable des citoyens du Grand Montréal advenant un incident.

Le 30 août 2016, l'Office décidait de suspendre les séances de consultation publique que le comité d'audience devait tenir à Montréal du 29 août au 2 septembre 2016, de même que la présentation de la preuve traditionnelle orale prévue le 2 septembre 2016 en raison de perturbations, le premier jour des instances à Montréal, ainsi que des requêtes demandant que deux des trois membres du comité se récuse²⁷. Ces requêtes de récusation déposées par Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique, ainsi que par Transition Initiative Kenora font référence à l'absence d'impartialité et d'indépendance des commissaires entraînant un biais dans le processus d'examen du projet Énergie Est tout en remettant en cause l'indépendance de l'Office.

Le 9 septembre 2016, l'Office annonçait la récusation des trois membres du comité et ajournait l'audience jusqu'à la constitution d'un nouveau comité. Celui-ci devra prendre les décisions relatives à la poursuite du processus²⁸.

La Communauté est d'avis que les circonstances qui ont mené aux récusations des commissaires du comité d'audience affectent grandement le processus d'évaluation environnementale du projet Énergie Est, de même que la légitimité et la crédibilité de l'Office dans son rôle d'autorité responsable de l'évaluation environnementale des projets de pipelines en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCÉE 2012).

Outre l'évaluation du projet par l'Office, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) du Québec mandatait, le 8 juin 2015, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pour mener une enquête et une audience publique sur la section québécoise du projet Énergie Est de TransCanada. Le mandat était confié au BAPE en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, c. Q-2)²⁹ du Québec (LQE). La commission d'enquête du BAPE débutait

²⁴ Office national de l'énergie (2016). *Projet Énergie Est et cession d'actifs et projet du réseau principal Est - Ordonnance d'audience OH-002-2016*, 20 juillet 2016 (réf./ONÉ - A78623-4).

²⁵ Gouvernement du Canada (2016). *Signal de départ donné par l'Office national de l'énergie pour Énergie Est*, communiqué de presse, Office national de l'énergie [en ligne (16 juin 2016)]: <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&crtr.page=1&nid=1085759&crtr.tp1D=1>].

²⁶ Gouvernement du Canada (2016). *Lancement du processus d'examen du projet Oléoduc Énergie Est par l'Office national de l'énergie*, document d'information, Office national de l'énergie, document archivé [en ligne (5 octobre 2016)]: <https://www.neb-one.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/archive/nrgyst/2016-06-16bckgmdr-fra.html>].

²⁷ Office national de l'énergie (2016). *Suspension des séances du comité d'audience*, 30 août 2016 (réf./ONÉ - A79192-2).

²⁸ Office national de l'énergie (2016). *Décision no 28 - Récusation du Comité et ajournement de l'audience OH-002-2016*, 9 septembre 2016 (réf./ONÉ - A79373-2).

²⁹ *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, c. Q-2) [en ligne (1er octobre 2016)]: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q_2/Q2.htm].



ses travaux le 8 janvier 2016, et tenait la première partie de l'audience publique du 7 au 17 mars 2016.

Parallèlement au mandat du BAPE et suite à la couverture médiatique entourant celui-ci, le gouvernement du Québec déposait, le 1^{er} mars 2016, une requête en injonction à la Cour supérieure du Québec afin que la compagnie TransCanada respecte la législation du Québec dans le cadre de l'évaluation du projet Énergie Est³⁰. Rappelons qu'en vertu de l'article 2, paragraphe j) du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (chapitre Q-2, r. 23)³¹ « la construction d'un oléoduc d'une longueur de plus de 2 km dans une nouvelle emprise » est assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de l'article 31.1 et suivants de la LQE.

Le 22 avril 2016, le ministre du MDDELCC, M. David Heurtel, annonçait, par voie de communiqué, que TransCanada avait accepté de soumettre la portion québécoise du projet Énergie Est à cette procédure d'évaluation et d'examen³². Le même jour, le gouvernement du Québec suspendait le mandat d'enquête et d'audience publique entamé par le BAPE en vertu de l'article 6.3 de la LQE. Soulignons que le 20 avril 2016, la Communauté, à l'instar d'autres participants, avait déposé son mémoire à la commission d'enquête. Celui-ci devait être présenté et rendu public au moment de la séance du 3 mai 2016.

La Communauté est d'avis que l'évaluation environnementale et l'analyse de la pertinence socio-économique d'un projet de pipeline, tel que le projet Énergie Est, requièrent un cadre légal très bien défini et l'arrimage des processus fédéral et provincial.

Par ailleurs, le 24 avril 2015, le comité exécutif de la Communauté confiait à sa commission de l'environnement le mandat de tenir une consultation publique sur le projet Énergie Est. Cette consultation publique, qui s'est déroulée du 15 septembre au 8 octobre 2015, a permis à la commission de prendre la mesure du peu d'appuis que ce projet suscite dans la population du Grand Montréal³³. Précisons que TransCanada a décliné l'invitation de participer au processus de consultation publique mis en place par la commission de l'environnement de la Communauté. Elle a plutôt choisi, le 11 décembre 2015, une fois la consultation terminée, de transmettre au président de la commission de l'environnement, un document de rectification sur l'information des mémoires déposés.

Malgré l'absence du promoteur tout au long du processus, des efforts importants ont été consentis par la Communauté afin d'informer les citoyens et les groupes de la région métropolitaine sur le projet ainsi que sur les modalités de participation.

³⁰ Cour supérieure du Québec (2016). *Gouvernement du Québec – Demande introductive d'instance en injonction permanente*, Greffe de Montréal, dossier no 500-17 [en ligne (20 juin 2016)]: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/2016%2002%2029%20Demande%20introductive%20d'instance%20en%20injonction%20permanente.pdf>.

³¹ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (c. Q-2, r. 23) [en ligne (1er octobre 2016)]: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R23.htm.

³² Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (2016). *TransCanada accepte de soumettre son projet d'oléoduc à la LQE : un gain pour le Québec*, communiqué de presse, 22 avril 2016 [en ligne (20 juin 2016)]: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=3417>.

³³ Communauté métropolitaine de Montréal (2015). *Projet Oléoduc Énergie Est de TransCanada – Rapport de consultation publique de la commission de l'environnement*, décembre [en ligne (20 octobre 2016)]: http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20160121_transCanada_RapportConsultation.pdf.

La Communauté est d'avis que l'approche retenue par TransCanada de ne pas participer à la consultation publique de la commission de l'environnement de la Communauté ne permet pas de prendre en compte l'opinion des collectivités touchées par le projet et ne favorise certainement pas l'acceptabilité environnementale et sociale du projet. Il aurait été plus que souhaitable que TransCanada collabore avec la Communauté dans ce processus en amont de celui de l'Office.

La Communauté tient à souligner que le fait que le tracé du pipeline du projet Énergie Est traverserait des bois et des corridors forestiers métropolitains qui font l'objet de mesures de protection dans le PMAD, démontre le peu de considérations de TransCanada pour les différents instruments de planification et d'aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine, notamment en ce qui a trait à la protection des milieux naturels.

3.2 L'inversion de la canalisation 9B d'Enbridge

En 2012, la compagnie Enbridge déposait une demande à l'Office pour obtenir l'autorisation d'inverser le tronçon de la canalisation 9B entre North Westover (Ontario) et Montréal. En novembre 2013, dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale du Québec, la Communauté déposait un mémoire à propos des impacts que soulevait ce projet sur la gestion des risques et sur l'aménagement du territoire³⁴. La Communauté jugeait que l'acceptabilité pour le Québec du projet proposé par la compagnie Enbridge devait reposer sur trois grandes considérations : la sécurité de la personne, la protection de l'environnement et les bénéfices pour tous.

En mars 2014, l'Office donnait le feu vert au projet en posant certaines conditions, entre autres, celles de consulter les municipalités. C'est dans ce contexte que le comité de vigilance métropolitain, créé en avril 2014 par la Communauté, a entrepris ses travaux. En outre, depuis l'automne 2015, le Groupe de travail métropolitain en sécurité civile (GTMSC), regroupant les intervenants d'urgence municipaux et l'équipe de sécurité civile de la Communauté, procède au suivi de la planification des mesures d'urgence d'Enbridge. Jusqu'à maintenant, ces comités de suivi ont permis d'analyser et de bonifier la planification des mesures d'urgence à l'égard de l'inversion de la canalisation 9B d'Enbridge.

La Communauté tient également à souligner l'importance des comités de suivi pour s'assurer de la mise en place d'une planification des mesures d'urgence favorisant la coordination de l'intervention au moment de la gestion d'un incident, tel que celui qui s'est déroulé à Terrebonne lors d'une fuite à la station de pompage en amont de la rivière des Mille-Îles. Les informations et les renseignements déposés auprès de l'Office doivent toutefois être disponibles et facilement accessibles pour les municipalités concernées, notamment les plans de mesure d'urgence soumis à l'Office par les sociétés pipelinières.

³⁴ Communauté métropolitaine de Montréal (2013). *Acceptabilité pour le Québec du projet proposé par Enbridge Pipelines inc. sur le renversement vers l'est du flux de l'oléoduc 9B situé entre North Westover et Montréal*, mémoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, novembre 2013 [en ligne (20 octobre 2016): http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20131202_memoireCMM_oleoduc-9B-Enbridge.pdf].



Afin d'assurer la sécurité des citoyens du Grand Montréal et veiller à la protection de l'environnement, la Communauté insiste sur l'importance de la mise en place de comités de suivi avec la participation des intervenants d'urgence des municipalités et des sociétés pipelinières. La divulgation de l'ensemble des informations contenues dans les programmes de gestion des situations d'urgence des sociétés pipelinières à ces intervenants est également essentielle.

3.3 Le pipeline Ontario-Québec de Trans-Nord

Le 27 septembre 2016, l'Office national de l'énergie émettait une ordonnance de sécurité modificatrice à Pipelines Trans-Nord Inc. imposant à l'entreprise huit conditions dont notamment une restriction de pression supplémentaire de 10 % applicable à des sections de son réseau Ontario-Québec³⁵. Ce pipeline, qui date des années 1950, transporte quotidiennement une moyenne de 27 500 m³ soit l'équivalent d'environ 172 900 barils de produits pétroliers raffinés (essence, carburant aviation et mazout) depuis les raffineries en Ontario et au Québec jusqu'aux aéroports de Montréal, d'Ottawa et de Toronto, et à d'importants distributeurs de carburant.

Cette ordonnance modificatrice fait suite à trois ordonnances de sécurité applicables à des sections du réseau Ontario-Québec à la suite de déversements et d'incidents de surpression survenus depuis 2009, dont deux déversements dans la région de Montréal. Les conditions énoncées dans ces ordonnances n'avaient pas été remplies par Trans-Nord, le problème de surpression n'ayant toujours pas été résolu par cette dernière.

Il importe de préciser que deux des neuf membres du comité de décision ont inscrit leur dissidence quant à cette décision d'émettre cette autre ordonnance en raison d'un doute existant quant à la capacité de la compagnie de respecter les conditions émises dans les ordonnances. Ces membres souhaitaient plutôt que le pipeline soit fermé jusqu'à ce que les mesures de sécurité soient complètement mises en œuvre par la compagnie.

La Communauté est d'avis que l'émission d'ordonnances pour assurer la sécurité des citoyens relativement aux risques que représentent les pipelines, démontre que l'Office assure une surveillance en continu des pipelines en exploitation. Toutefois, selon la Communauté, il semble y avoir des lacunes dans la capacité de l'Office pour faire appliquer les conditions de ses ordonnances. La mise en place d'un comité de suivi pourrait s'avérer opportune pour veiller à ce que les sociétés pipelinières respectent les conditions des ordonnances que l'Office leur a imposées.

³⁵ Gouvernement du Canada (2016). *L'Office rend une ordonnance de sécurité modificatrice à Pipelines Trans-Nord Inc.* [en ligne (27 septembre 2016) : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&ctr.page=1&nid=1130479&ctr.tp1D=1>].



3.4 La nécessité de moderniser l'Office

Le projet Énergie Est de TransCanada ainsi que l'exploitation du pipeline Ontario-Québec de Trans-Nord soulèvent plusieurs problèmes en matière d'évaluation et de suivi des projets de pipelines par l'Office qui justifient que l'Office doit être modernisé, à savoir :

- une documentation incomplète particulièrement en matière de sécurité publique, un enjeu majeur lorsqu'il s'agit de projets pipeliniers;
- le manque d'intégrité, d'indépendance et d'impartialité des membres du comité d'audience en raison de conflits ou d'apparence de conflits d'intérêts et de la trop grande proximité de ces derniers avec les sociétés pipelinières;
- l'absence de cadre légal bien défini et d'arrimage de l'évaluation environnementale fédérale au processus provincial;
- l'absence d'une réelle consultation par les entreprises en amont du processus d'évaluation de l'Office;
- le non-respect ou le manque de considération des orientations, objectifs et critères d'aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine;
- la difficulté pour l'Office de faire respecter ses ordonnances en matière de sécurité par les entreprises pipelinières.

Enfin, le suivi des conditions d'approbation de l'inversion de la canalisation 9B d'Enbridge illustre bien l'importance de la mise en place de comités de suivi avec la participation des municipalités pourvu que les sociétés pipelinières divulguent l'ensemble des informations contenues dans leur programme de gestion des situations d'urgence aux intervenants responsables de la sécurité publique.

CHAPITRE 4 : Pour une modernisation de l'Office national de l'énergie

Dans ce chapitre, la Communauté examine les enjeux liés à la modernisation de l'Office national de l'énergie sur la base des thèmes suggérés dans le cadre de référence du comité d'experts. Ceux-ci concernent le mandat et les outils législatifs de l'Office, la participation du public et le suivi, les considérations autochtones, la prise de décision ainsi que la gouvernance.

L'analyse de la Communauté repose sur l'examen de l'encadrement législatif et des pratiques, ainsi que sur son expérience avec des enjeux liés au transport de produits pétroliers par pipeline sur son territoire, telle que décrite précédemment, en vue de dégager ses constats et ses recommandations.

4.1 Le mandat et les outils législatifs de l'Office

Selon l'article 11 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office est une cour d'archives. À titre d'exemple, l'Office se compare à un tribunal comme la Cour supérieure du Québec. L'article 12 de cette loi donne à l'Office le pouvoir d'enquêter sur tout accident relatif à un pipeline, à un pipeline abandonné, à une ligne internationale ou à toute autre installation dont la construction ou l'exploitation est assujettie à sa réglementation. L'Office peut également faire des recommandations sur les moyens d'éviter que des accidents similaires ne se produisent, rendre une décision ou émettre une ordonnance.

De plus, en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la construction et l'exploitation d'un projet de pipeline, nécessite une approbation de l'Office. Selon les articles 31, 47 et 52, un promoteur doit obtenir un certificat d'utilité publique l'autorisant à construire et à mettre en service le pipeline. Le processus d'autorisation des pipelines est divisé en deux temps. Dans un premier temps, le promoteur doit faire autoriser l'emplacement général du pipeline. Dans un second temps, il doit fournir les plans et devis et la localisation précise du pipeline.

Par ailleurs, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCÉE 2012), l'Office doit tenir une audience publique et procéder à une évaluation environnementale pour les grands projets de pipelines. Ce sont les articles 39 à 48 du *Règlement désignant les activités concrètes* qui établissent les projets assujettis à cette évaluation. La ministre de l'Environnement et du Changement climatique peut également assujettir un projet à cette loi si elle estime que sa mise en œuvre pourrait entraîner des effets environnementaux négatifs ou que les préoccupations du public à propos de ces effets justifient une évaluation en vertu de cette loi³⁶.

La LCÉE 2012 vise à protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du gouvernement du Canada contre les effets environnementaux négatifs importants d'un projet, entre autres sur :

- les poissons et leur habitat (au sens de la *Loi sur les pêches*);
- les espèces aquatiques (au sens de la *Loi sur les espèces en péril*);
- les oiseaux migrateurs (au sens de la loi du même nom).

³⁶ Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) (2014). *Éléments de base de l'évaluation environnementale*. Gouvernement du Canada, modification du 2014-09-09 [en ligne (7 octobre 2016) : <https://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=fr&n=B053F859-1>].

L'article 19 de la LCÉE 2012 précise que les éléments suivants doivent être pris en compte :

- les effets environnementaux du projet et leur importance, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs;
- les observations du public ou des parties intéressées;
- les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux négatifs importants du projet;
- les exigences du programme de suivi du projet;
- les raisons d'être du projet;
- les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux;
- les changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement;
- tout autre élément utile à l'évaluation environnementale dont l'autorité responsable ou, s'il renvoie l'évaluation environnementale pour examen par une commission, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique peut exiger la prise en compte.

Soulignons que la LCÉE 2012 se limite aux effets relevant de la compétence législative du gouvernement du Canada alors que dans la loi précédente, tous les effets des projets étaient examinés, notamment les effets qui sont clairement de compétence provinciale³⁷. Les domaines de compétence fédérale étant principalement liés à des composantes biophysiques, les évaluations tendent à mettre moins d'emphasis sur les impacts sur le milieu humain.

Mentionnons que la LCÉE 2012 prévoit des mécanismes permettant d'éviter le dédoublement de procédure, soit la substitution et l'équivalence. La substitution implique que la province réalise l'évaluation environnementale et que les deux paliers de gouvernement rendent une décision basée sur cette seule évaluation. L'équivalence implique que la décision soit prise par la province dans laquelle se situe le projet, et que celle-ci soit reconnue par le gouvernement du Canada.

En vertu de l'article 32 de la loi, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique doit, sur demande du gouvernement de la province en cause, autoriser la substitution de ce processus à l'évaluation environnementale. Cependant, la ministre ne peut pas autoriser la substitution à l'égard d'un projet désigné pour lequel l'autorité responsable est l'Office national de l'énergie ou la Commission canadienne de sûreté nucléaire, ou pour lequel l'évaluation environnementale a été renvoyée pour examen par une commission (art. 33).

En ce qui a trait à la sécurité publique, en vertu de l'article 32 du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, un promoteur d'un projet de pipeline est tenu de se doter d'un « programme de gestion des situations d'urgence qui permet de prévoir, de prévenir, de gérer et d'atténuer les conditions pouvant avoir une incidence négative sur les biens, l'environnement ou la sécurité des travailleurs ou du public, en présence d'une situation d'urgence »³⁸. Pour ce faire, elle doit soumettre toute la documentation exigée par l'Office dans son *Guide de dépôt*³⁹.

³⁷ Harvie, A. & J. Piette (2012). *Le gouvernement canadien propose d'importants changements au cadre d'évaluation et de réglementation de l'environnement*, Norton, Rose, Fulbright, juin 2012 [en ligne (7 octobre 2016) : <http://www.nortonrosefulbright.com/centre-du-savoir/publications/67462/le-gouvernement-canadien-propose-dimportants-changements-au-cadre-devaluation-et-de-reglementation-de-lenvi>].

³⁸ *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres (DORS/99-294)* [en ligne (21 novembre 2016) : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-99-294.pdf>].

³⁹ Office national de l'énergie (2015). *Guide de dépôt*, 311 p.



Cependant, à l'étape de la demande initiale et de l'audience de l'Office, les documents transmis par une société pipelinière peuvent ne contenir que des renseignements élémentaires sur la gestion des urgences. En fait, l'Office permet aux sociétés pipelinières de lui déposer un manuel des mesures d'urgence uniquement deux semaines avant la mise en service du projet⁴⁰. Soulignons que le comité d'audience pourrait utiliser son pouvoir discrétionnaire et exiger que ces renseignements lui soient soumis dans les plus brefs délais et que l'entreprise rende ceux-ci disponibles au grand public.

La Communauté constate :

- Qu'en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office dispose de pouvoir d'effectuer des enquêtes et d'émettre des ordonnances en matière de sécurité;
- Qu'en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCÉE 2012), l'évaluation des projets pipelines définis par le *Règlement désignant les activités concrètes* se limite aux composantes qui relèvent des compétences fédérales axées que sur les aspects biophysiques;
- Que la LCÉE 2012 n'exige pas la prise en compte des enjeux relevant de la compétence des provinces ou des municipalités. La considération de tels aspects est laissée à la discrétion du ministre ou de l'autorité responsable. Il en est de même pour tout autre élément utile à l'évaluation environnementale;
- Qu'en vertu de la LCÉE 2012, la substitution à une province de l'évaluation environnementale ne peut pas être autorisée à l'égard d'un projet désigné pour lequel l'autorité responsable est l'Office national de l'énergie;
- Que le *Guide de dépôt* de l'Office ne prévoit pas qu'un programme de gestion des situations d'urgence complet et détaillé soit déposé et rendu public par un promoteur au moment de l'audience publique tenue par le comité d'audience de l'Office chargé de l'évaluation environnementale du projet.

Selon la Communauté, les différents instruments de planification et d'aménagement du territoire, à l'échelle métropolitaine, régionale et municipale (PMAD, schémas, plans et règlements d'urbanisme), ne sont pas systématiquement pris en compte par les sociétés pipelinières, du fait que l'évaluation environnementale d'un projet en vertu de la LCÉE 2012 et sous l'autorité de l'Office ne porte que sur les éléments qui relèvent de la compétence législative du gouvernement du Canada, à moins que l'Office ou la ministre de l'Environnement et du Changement climatique l'exige.

Il en est de même à l'égard de la législation provinciale. La Communauté est d'accord à ce qu'une société pipelinière, telle que TransCanada, doit obtenir un certificat d'utilité publique de l'Office l'autorisant à construire et à mettre en service un pipeline. Toutefois, elle considère inconcevable que le gouvernement du Québec ait dû déposer, le 1^{er} mars 2016, une requête en injonction à la Cour supérieure du Québec afin que TransCanada respecte la législation du Québec en matière de procédure d'évaluation⁴¹.

⁴⁰ Office national de l'énergie (2015). *Guide de dépôt*, p. 6AA-1.

⁴¹ Cour supérieure du Québec (2016). *Gouvernement du Québec – Demande introductive d'instance en injonction permanente*, Greffe de Montréal, dossier no 500-17 [en ligne (20 juin 2016)]: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/2016%20002%2029%20Demande%20introductive%20d'instance%20en%20injonction%20permanente.pdf>].



La Communauté reconnaît la nécessité d'une évaluation environnementale au niveau fédéral pour des projets transprovinciaux ou pour les projets qui ont une importance stratégique pour le Canada. Par exemple, pour les nouveaux projets de pipelines, le gouvernement aurait avantage à utiliser une approche d'évaluation stratégique afin d'évaluer toutes les options pour le transport de produits pétroliers vers les marchés au lieu de considérer chaque projet isolément. Toutefois même si cette évaluation est pertinente, elle doit respecter les processus provinciaux.

En ce qui a trait à la sécurité publique, la Communauté est d'avis que les documents concernant l'évaluation des risques d'incident que peut représenter un projet de pipeline ainsi que la planification complète et détaillée des mesures d'urgence répondant aux exigences de l'Office doivent être déposés et rendus publics avant le début du processus d'examen par l'Office. Rappelons que l'Office publiait l'ordonnance débutant le processus d'examen du projet Énergie Est sans avoir obtenu les documents complets relatifs à la planification des mesures d'urgence répondant aux exigences de l'Office, de même que l'évaluation des risques d'incident que peut représenter la traversée de la rivière des Outaouais. Pour la Communauté, ces informations sont pourtant essentielles pour l'évaluation environnementale d'un projet de pipeline. L'élaboration d'un programme de gestion des situations d'urgence doit également se faire en collaboration avec les municipalités concernées.

En ce qui a trait au suivi des conditions d'approbation des pipelines par l'Office, le non-respect des ordonnances de sécurité imposées à Trans-Nord pour des sections de son réseau Ontario-Québec⁴² dénote qu'il y a des lacunes dans la capacité de l'Office pour faire appliquer les exigences de ses ordonnances. À ce sujet, la commissaire à l'environnement et au développement durable recommandait dans son rapport sur la surveillance des pipelines de compétence fédérale :

- que l'Office « devrait systématiquement faire un suivi de la conformité aux conditions d'approbation des pipelines et documenter correctement ses activités de suivi »;
- que l'Office « devrait systématiquement vérifier si les compagnies procèdent, dans les délais prescrits, à la mise en œuvre de mesures pour corriger les écarts de conformité relevés »⁴³.

En réponse à ces recommandations, l'Office affirme qu'il « améliorera ses processus et les rendra plus limpides de manière à assurer un suivi et produire une documentation plus systématique quant au respect des conditions d'approbation d'un pipeline par les sociétés ». Il s'engage également à effectuer une vérification plus systématique de la mise en œuvre des mesures correctives et « apportera des éclaircissements au sujet des conséquences auxquelles les sociétés peuvent s'attendre si elles ne prennent pas les mesures correctives prescrites dans les délais requis »⁴⁴.

Enfin, il importe que l'Office s'assure que les sociétés pipelinères respectent l'article 35 du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* (DORS/99-294) qui stipule que « la compagnie doit établir un programme d'éducation permanente à l'intention des services

⁴² Gouvernement du Canada (2016). *L'Office rend une ordonnance de sécurité modificatrice à Pipelines Trans-Nord Inc.* [en ligne (27 septembre 2016) : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&crtr.page=1&nid=1130479&crtr.tp1D=1>].

⁴³ Bureau du vérificateur général du Canada (2015). *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable – Rapport 2, La surveillance des pipelines de compétence fédérale*, p. 9 et 11 [en ligne (5 octobre 2016) : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_201512_02_f.pdf].

⁴⁴ Bureau du vérificateur général du Canada (2015). *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable – Rapport 2, La surveillance des pipelines de compétence fédérale*, p. 9, 11 et 12 [en ligne (5 octobre 2016) : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_201512_02_f.pdf].



de police et d'incendie, des installations de santé, des autres agences et organismes compétents ainsi que des membres du grand public qui habitent près du pipeline pour les informer de l'emplacement du pipeline, des situations d'urgence possibles pouvant mettre en cause le pipeline et des mesures de sécurité à prendre en cas d'urgence. »⁴⁵

En ce qui a trait au mandat et aux outils législatifs, la Communauté recommande :

- Que l'évaluation de l'Office national de l'énergie (Office) tienne compte des connaissances détaillées du territoire que possèdent les gouvernements provinciaux, métropolitains, régionaux et municipaux, notamment en ce qui concerne les effets d'un projet sur l'aménagement du territoire, l'environnement, l'économie, la santé, la qualité de vie et la sécurité des citoyens;
- Que l'Office s'assure que le projet a été conçu en collaboration avec les municipalités concernées et que celui-ci est conforme aux différents instruments de planification et d'aménagement du territoire visé (PMAD, schémas, plans et règlements d'urbanisme);
- Que l'évaluation environnementale fédérale relevant de l'Office soit jumelée aux processus d'instances provinciales et que les compétences et les mécanismes dans les domaines où il y a dédoublement soient clarifiés;
- Que l'Office exige des promoteurs le dépôt de leur programme de gestion des situations d'urgence de manière complète et détaillée, incluant les plans d'intervention, avant le début des audiences publiques, et que l'élaboration de ceux-ci soit réalisée en collaboration avec les municipalités;
- Que l'Office valide systématiquement et sans exception la conformité avec la réglementation en vigueur, les normes et les meilleures pratiques de l'industrie ou du domaine d'expertise pertinent, du contenu de tout document déposé par les sociétés pipelinières;
- Que les exigences imposées aux sociétés pipelinières par l'Office soient assorties de rigoureux critères de performances assurant non seulement la sécurité de l'ensemble des Canadiens et Canadiennes, mais qui garantissent particulièrement la protection des prises d'eau potable.
- Que l'Office soit tenu de faire respecter l'ensemble des exigences et attentes contenues à la législation en vigueur à l'égard des infrastructures pipelinières, notamment l'article 35 du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*. L'Office doit également se doter des ressources nécessaires (financières, humaines, expertises) lui permettant d'intervenir pleinement en cas de constat d'infraction;
- Que l'Office s'assure que les mesures correctives imposées dans ses ordonnances soient mises en place rapidement par les compagnies pipelinières sous sa juridiction;
- Que l'Office exige des promoteurs, pour chacun des projets et des programmes de gestion des situations d'urgence, qu'un fonds permette de rembourser l'intégralité des coûts et des frais assumés par les autorités municipales afin que ces dernières aient la capacité d'intervenir en situation d'urgence, et ce, en conformité avec les exigences en matière de sécurité civile et incendie des instances concernées (municipales, provinciales et fédérales).

⁴⁵ *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres (DORS/99-294)* [en ligne (21 novembre 2016) : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-99-294.pdf>].



4.2 La participation du public et le suivi

L'article 28 de la LCÉE 2012 prévoit que si la réalisation d'un projet désigné requiert la délivrance d'un certificat au titre d'un décret pris en vertu de l'article 54 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'autorité responsable à l'égard du projet veille à ce que les parties intéressées aient la possibilité de participer à l'évaluation environnementale du projet. L'Office peut, entre autres, établir des règles concernant les modalités de présentation des demandes, observations et plaintes, le déroulement de ses audiences et, de façon générale, la manière de traiter les affaires dont il est saisi.

L'article 55.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit que si une demande de certificat est présentée, l'Office étudie les observations de toute personne qu'il estime directement touchée par la délivrance du certificat ou le rejet de la demande et peut étudier les observations de toute personne qui, selon lui, possède des renseignements pertinents ou une expertise appropriée. Soulignons qu'à l'instar de l'Office, lorsque le projet est examiné par une commission d'examen, les audiences publiques ne sont pas ouvertes au public en général, mais seulement aux « parties intéressées », c'est-à-dire une personne qui est directement touchée par la réalisation du projet ou qui possède des renseignements pertinents ou une expertise appropriée.

Notons que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne prévoit pas de consultation obligatoire des autorités provinciales par l'Office ni la mise en place de comités de suivi avec la participation des municipalités, entre autres, en matière de planification des interventions d'urgence ou d'intégrité des pipelines.

De plus, il n'est pas clairement mentionné dans la LCÉE 2012 que l'évaluation environnementale doit tenir compte des préoccupations des parties prenantes, y compris les municipalités, de même que de l'acceptabilité sociale du projet. Le gouvernement vise à pallier en partie cette faiblesse par le principe 3 de sa démarche provisoire, ce principe visant à tenir compte des « vues du public et des collectivités »⁴⁶.

La Communauté constate :

- Que dans le cas de l'évaluation environnementale d'un projet de pipeline en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, ou lorsque le projet est renvoyé devant une commission d'examen, seules les parties intéressées ont la possibilité de participer à une audience publique;
- Que l'Office définit les parties intéressées comme celles qu'il estime directement touchées ou qui possèdent des renseignements pertinents ou une expertise appropriée.

Selon la commissaire à l'environnement et au développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada, l'Office est « au cœur des débats publics sur les pipelines au Canada »⁴⁷. D'ailleurs, les débats entourant le projet Énergie Est témoignent de ce fait.

⁴⁶ Gouvernement du Canada (2016). *Le gouvernement du Canada agit pour restaurer la confiance dans les évaluations environnementales*, déclaration [en ligne (27 janvier 2016)]: <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1029999>].

⁴⁷ Bureau du vérificateur général du Canada (2015). *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable – Rapport 2, La surveillance des pipelines de compétence fédérale*, p. 4 [en ligne (5 octobre 2016)]: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_201512_02_f.pdf].



Rappelons, que dans le cadre du projet Énergie Est, des séances publiques devaient être tenues par le comité d'audience dans des collectivités le long du tracé du pipeline⁴⁸. Dans un premier temps, les participants ayant obtenu le statut d'intervenant par l'Office pouvaient faire part de leurs commentaires et poser des questions au sujet du projet. Par la suite, ces derniers pouvaient déposer des éléments de preuve et leur plaidoirie. Les intervenants pouvaient aussi poser des questions et partager leurs points de vue tout au cours du processus qui prendra la forme d'un contre-interrogatoire. Des consultations auraient également être menées auprès des peuples autochtones⁴⁹.

La Communauté considère que la participation du public est essentielle dans le processus d'évaluation environnementale. Les opinions des parties intéressées doivent toutefois exercer une réelle influence sur l'évaluation et la décision sur un projet. Dans le cas de projets comportant une volumineuse documentation, comme c'est le cas avec le projet Énergie Est, les délais prescrits peuvent être insuffisant pour que le public, des organismes à but non lucratif ou des municipalités puisse en faire un examen exhaustif.

Les participants qui ont le statut d'intervenant devraient également être en mesure d'exprimer leur opinion sur un projet de pipeline sans nécessairement avoir à établir toutes les preuves. Les étapes de questions-réponses sur la preuve déposée par les intervenants et de contre-interrogatoire pourraient être revues, voire éliminées. Ceci favoriserait davantage le dialogue en vue de recueillir le point de vue des parties prenantes. Les critères de sélection basés sur la notion que seule une personne qui est directement touchée par la réalisation du projet ou qui possède des renseignements pertinents ou une expertise appropriée peuvent agir comme intervenants auprès du comité d'audience mériteraient d'être revus afin de permettre à un plus grand nombre de participer.

Par ailleurs, il aurait aussi lieu d'élargir la portée de la participation des parties prenantes à l'ensemble du processus d'évaluation, incluant l'élaboration et l'application du plan de gestion environnementale aux étapes de la construction et de l'exploitation des équipements, ce qui de l'avis de la Communauté permettrait de mieux assurer la sécurité des pipelines et la protection de l'environnement.

Des comités de suivi pourraient offrir l'opportunité de discuter des enjeux notamment l'intégrité des pipelines, la détection des fuites, le temps de réponse à une situation d'urgence, la réhabilitation des sites suite à un déversement, etc. Les sociétés pipelinières doivent toutefois divulguer l'ensemble des informations contenues dans leur programme de gestion des situations d'urgence aux intervenants responsables de la sécurité publique.

⁴⁸ Gouvernement du Canada (2016). *Lancement du processus d'examen du projet Oléoduc Énergie Est par l'Office national de l'énergie*, document d'information, Office national de l'énergie, document archivé [en ligne (5 octobre 2016)]: <https://www.neb-one.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/archives/nergyst/2016-06-16bckgrmdr-fra.html>].

⁴⁹ Gouvernement du Canada (2016). *Lancement du processus d'examen du projet Oléoduc Énergie Est par l'Office national de l'énergie*, document d'information, Office national de l'énergie, document archivé [en ligne (5 octobre 2016)]: <https://www.neb-one.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/archives/nergyst/2016-06-16bckgrmdr-fra.html>].



En ce qui a trait à la participation du public et au suivi, la Communauté recommande :

- Que l'Office mette en place un processus favorisant un meilleur dialogue en vue de recueillir le point de vue des parties prenantes;
- Que l'Office apporte une certaine flexibilité dans les délais ou module les délais en fonction de l'envergure du projet afin de rendre possible une réelle participation de toute personne ou organisation intéressée;
- Que l'Office rende obligatoire la création de comités de suivi réunissant les représentants des sociétés pipelinières et les intervenants d'urgence municipaux afin de procéder à l'analyse de la planification des mesures d'urgence, de valider les processus en place et d'améliorer la coordination des interventions en cas de déversements;
- Que l'Office rende obligatoire la divulgation de l'ensemble des informations contenues dans les programmes de gestion des situations d'urgence des sociétés pipelinières aux intervenants municipaux responsables de la sécurité publique;
- Que l'Office révise son mode de fonctionnement et sa régie interne afin qu'elle puisse répondre adéquatement et dans des délais raisonnables aux demandes d'information et d'obtention de documents formulées par les gouvernements provinciaux, métropolitains, régionaux et municipaux;
- Que les sociétés pipelinières soient tenues de collaborer avec les municipalités concernées par un projet dans l'élaboration du programme de suivi et de sa mise en œuvre sur leur territoire.

4.3 Les considérations autochtones

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne prévoit aucune disposition particulière en matière de consultation ou de considérations des communautés autochtones. Toutefois, la LCÉE 2012 prévoit la consultation et la collaboration des peuples autochtones dans le processus d'évaluation environnementale d'un projet.

L'article 4(1)d) de la LCÉE 2012 a pour objet de promouvoir la communication et la collaboration avec les peuples autochtones en matière d'évaluation environnementale. À cet effet, l'article 18 de la LCÉE 2012 prévoit que l'autorité responsable (ou la ministre de l'Environnement et du Changement climatique en certaines circonstances) est tenue de consulter tout organisme constitué aux termes d'un accord sur des revendications territoriales visé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet désigné. Il en est de même pour tout organisme dirigeant constitué par une loi relative à l'autonomie gouvernementale des Indiens et ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet désigné (art. 2).

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit des peuples autochtones, l'article 5 (1)d) prévoit que pour l'application de la loi, les effets environnementaux d'un projet concernent les répercussions des changements qui risquent d'être causés à l'environnement :

- en matière sanitaire et socio-économique;
- sur le patrimoine naturel et le patrimoine culturel;
- sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles;
- sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architectural.

Enfin, l'article 19(3) prévoit que les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones peuvent être prises en compte pour l'évaluation environnementale d'un projet désigné. Toutefois, il n'y a pas d'obligation à cet effet.

La Communauté constate :

- Que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCÉE 2012) prévoit la consultation et la collaboration des peuples autochtones dans le processus d'évaluation environnementale d'un projet;
- Que la LCÉE 2012 prévoit que l'évaluation environnementale d'un projet, lorsqu'il s'agit de peuples autochtones, doit prendre en compte les enjeux socioéconomiques, la santé, la culture et le patrimoine ainsi que sur l'usage courant de terres et ressources à des fins traditionnelles;
- Que la LCÉE 2012 n'oblige pas systématiquement la prise en compte des connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones dans l'évaluation environnementale d'un projet.

Le gouvernement du Canada a indiqué, par le principe 4 de sa démarche provisoire pour restaurer la confiance dans ses processus d'évaluation environnementale des projets en cours, que « les peuples autochtones seront consultés sérieusement et, s'il y a lieu, nous ferons en sorte de tenir compte des répercussions eu égard à leurs droits et intérêts »⁵⁰. Cependant, ce principe ne se prononce pas clairement sur cette obligation en indiquant « s'il y a lieu ».

La Communauté tient à rappeler que le respect des considérations des Premières nations est devenu un enjeu au Canada alors que la Cour d'appel a annulé, le 23 juin 2016, l'approbation donnée par Ottawa au projet d'oléoduc Northern Gateway de la société Enbridge de Calgary. Deux des trois juges ont estimé que le gouvernement fédéral avait omis de discuter d'enjeux d'une importance cruciale pour les Premières Nations, en ignorant plusieurs impacts de l'oléoduc. Le principal problème de l'Office national de l'énergie dans ce dossier a été de ne pas exiger plus d'examen et de consultation, en particulier avec les Premières nations.

De plus, le recours à la Cour suprême de la nation Chippewas concernant l'approbation de la ligne 9 d'Enbridge et celui de l'Assemblée des Chefs du Manitoba à la Cour fédérale d'appel démontrent que le respect des droits autochtones est devenu un enjeu primordial pour le Canada. Dans les deux cas, les nations autochtones font valoir que la loi devrait exiger le consentement des Premières Nations avant que ce type de projet soit approuvé. Ceci rend la participation et le respect des groupes autochtones un élément clé de la modernisation de l'Office.

Déjà en juin 2014, la décision de l'Office d'approuver le projet Northern Gateway était contestée et les leçons à tirer de cette décision étaient les suivantes (selon Thomas Gunton du Times Colonist)⁵¹ :

- opter pour une approche de collaboration plutôt que de confrontation (the adversarial approach of National Energy Board hearings);

⁵⁰ Gouvernement du Canada (2016). *Le gouvernement du Canada agit pour restaurer la confiance dans les évaluations environnementales*, déclaration [en ligne (27 janvier 2016): <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1029999>].

⁵¹ Gunton, T (2014). *Comment: Lessons from the Northern Gateway decision*, Times Colonist, June 19, 2014.



- effectuer plus de consultations publiques avec les Premières Nations, surtout dans un contexte d'opposition, avant d'essayer de construire un grand projet;
- étudier des solutions alternatives viables (par exemple, un pipeline à l'est ou plus de raffinage au Canada);
- utiliser une approche plus stratégique qui aurait évalué toutes les options pour le transport de pétrole vers les marchés au lieu de considérer chaque projet isolément.

Par ailleurs, en mai 2016, la ministre des Affaires autochtones et du Nord, Mme Carolyn Bennett, a annoncé que le Canada acceptait sans réserve la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*⁵². Cette déclaration vise le maintien de relations harmonieuses fondées sur les principes de l'égalité, du partenariat, de la bonne foi et du respect mutuel⁵³.

En ce qui a trait aux considérations autochtones, la Communauté recommande :

- Que de nouvelles dispositions soient ajoutées à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, pour rendre obligatoires la communication, la collaboration et la prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques des communautés autochtones, et en particulier, le savoir traditionnel des communautés;
- Que la consultation et la collaboration avec les communautés autochtones se poursuivent pendant tout le processus d'évaluation environnementale, et que ceux-ci soient impliqués dans l'élaboration du programme et la mise en œuvre des suivis sur leur territoire;
- Que l'Office national de l'énergie respecte les principes de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

4.4 La prise de décision

Selon l'article 52(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, le rapport de l'Office sur une demande de certificat, qui doit être rendu public, doit contenir :

- sa recommandation motivée à savoir si le certificat devrait être délivré ou non relativement à tout ou à une partie du pipeline, compte tenu du caractère d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur du pipeline;
- quelle que soit sa recommandation, toutes les conditions, qu'il estime utile dans l'intérêt public de rattacher au certificat, si le gouverneur en conseil donne instruction à l'Office de le délivrer, notamment des conditions quant à la prise d'effet en tout ou en partie du certificat.

Rappelons que le mandat du comité d'audience de l'Office est de préparer un rapport de recommandations précisant si le projet Énergie Est est ou non dans « l'intérêt public canadien ».

Dans ses recommandations au gouverneur en conseil, l'Office doit prendre en compte tous les facteurs qu'il estime directement liés au pipeline et pertinents, notamment :

- l'approvisionnement du pipeline en pétrole, gaz ou autre produit;

⁵² Gouvernement du Canada (2016). *Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve* [en ligne (10 mai 2016) : http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&ctr.page=1&nid=1063339&ctr.tp1D=1&_ga=1.112640260.1066794629.1422563602].

⁵³ Gouvernement du Canada (2016). *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* [en ligne (6 décembre 2016) : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374407406/1309374458958>].



- l'existence de marchés, réels ou potentiels;
- la faisabilité économique du pipeline;
- la responsabilité et la structure financières du demandeur et les méthodes de financement du pipeline ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront la possibilité de participer au financement, à l'ingénierie ainsi qu'à la construction du pipeline;
- les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis, avoir la délivrance du certificat ou le rejet de la demande.

Le rapport de l'Office doit aussi comprendre l'évaluation environnementale du projet advenant qu'il soit assujéti à une évaluation en vertu de LCÉE 2012.

Une fois que l'Office a présenté son rapport portant sur une demande de certificat visant un pipeline, le gouverneur en conseil peut, par décret :

- donner à l'Office instruction de délivrer un certificat à l'égard du pipeline ou d'une partie de celui-ci et de l'assortir des conditions figurant dans le rapport;
- donner à l'Office instruction de rejeter la demande de certificat.

À noter que les recommandations de l'Office sur son évaluation environnementale ne reposent que sur les aspects de compétences fédérales et autochtones prévues à la LCÉE 2012. Le projet peut être justifiable même si celui-ci occasionne des impacts négatifs importants sur l'aménagement du territoire et les milieux naturels.

La Communauté constate :

- Qu'en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la recommandation de l'Office au gouverneur en conseil, à savoir si le certificat devrait être délivré ou non relativement à tout ou à une partie du pipeline, se fonde sur le caractère d'utilité publique et l'intérêt public canadien;
- Que l'évaluation environnementale de l'Office d'un projet de pipeline assujéti à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* ne repose que sur les compétences fédérales.

La Communauté comprend que les recommandations de l'Office et la décision du gouvernement du Canada doivent tenir compte de « l'intérêt du public canadien », soit un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux. Cet équilibre repose, en quelque sorte, sur les trois objectifs fondamentaux du développement durable que sont le maintien de l'intégrité de l'environnement et de ses ressources, l'amélioration de l'équité sociale et de la qualité de vie et l'amélioration de l'efficacité économique. Pour ce faire, l'Office doit donc considérer les connaissances que possèdent les scientifiques, les gouvernements provinciaux, métropolitains et municipaux, ainsi que le savoir traditionnel des communautés autochtones.

De plus, pour la Communauté, la notion de « l'intérêt du public canadien » devrait aussi prendre en compte l'acceptabilité tant du point de vue social que de l'environnement. Il s'agit donc de renforcer l'évaluation des projets par l'Office en assurant la prise en compte des facteurs d'acceptabilité sociale de manière à mieux prendre en compte les attentes et les intérêts des populations locales lors de la planification et de la réalisation des projets.

En ce qui a trait à la prise de décision, la Communauté recommande :

- Que les recommandations de l'Office national de l'énergie (Office) et la décision du gouvernement du Canada concernant l'approbation des projets tiennent compte de toutes les composantes environnementales, y compris celles de compétence provinciale, incluant les orientations, les objectifs et les critères d'aménagement des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté (MRC) et des municipalités, ainsi que sur le savoir traditionnel des communautés autochtones;
- Que l'Office, dans ses recommandations au gouverneur en conseil, considère également tous les impacts en matière d'émissions de gaz à effet de serre qui sont directement reliés à la construction et à l'exploitation du projet, de même que celles en amont qui sont imputables à celui-ci;
- Qu'en plus d'examiner les projets dans une perspective de développement durable, l'Office considère les facteurs d'acceptabilité sociale dans ses recommandations au gouverneur en conseil en vue de la prise de décision du gouvernement du Canada.

4.5 La gouvernance

L'article 6 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit que le président est le premier dirigeant de l'Office. À ce titre, il en assure la direction et contrôle la gestion de son personnel. Il est aussi responsable, entre autres, de la désignation du membre chargé de présider chaque formation. Outre la nomination des membres qui traiteront les demandes, il peut s'attribuer exclusivement une demande lorsqu'il le juge nécessaire. Le président peut aussi donner aux membres de l'Office chargés de la demande des instructions concernant la façon de la traiter.

L'article 3 de cette loi prévoit que l'Office est composé d'au plus neuf membres nommés par le gouverneur en conseil. Pour être membre de l'Office, il faut, d'une part, être un citoyen canadien ou un résident permanent, d'autre part, ne pas participer, à titre notamment de propriétaire, d'actionnaire, d'administrateur, de dirigeant ou d'associé, à une entreprise se livrant à la production, la vente, l'achat, le transport, l'exportation ou l'importation d'hydrocarbures ou d'électricité, ou à d'autres opérations concernant ceux-ci, ni être détenteur de titres de créance, entre autres, obligations ou débentures, d'une personne morale exploitant une entreprise de cette nature. Outre cette mention relative aux conflits d'intérêts, la Loi ne prévoit rien en matière de rigueur, transparence ou impartialité des membres. Toutefois, les commissaires sont assujettis à la *Loi sur les conflits d'intérêts* et doivent se conformer aux *Lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques à l'intention des titulaires de charge publique* tout au long de leur mandat.

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne prévoit pas que les commissaires devront avoir des expertises variées ou complémentaires. Toutefois, le ministre des Ressources naturelles s'est engagé récemment à faire des recommandations sur la nomination des membres temporaires de l'Office, d'une part, pour que « la composition de l'Office reflète les perspectives régionales », et d'autre part, pour que l'Office « possède suffisamment d'expertise, notamment dans les domaines des sciences de l'environnement, du développement communautaire et du savoir

traditionnel autochtone »⁵⁴. L'article 10 prévoit que le gouverneur en conseil peut aussi nommer auprès de l'Office, à titre consultatif, des experts.

La Communauté constate :

- Que, selon les dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, le président de l'Office a le pouvoir de nommer les membres qui traiteront les demandes et peut leur donner des instructions quant à la façon de traiter les demandes;
- Que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne prévoit pas que les commissaires devront avoir des expertises variées ou complémentaires, cela est plutôt laissé à la discrétion du gouvernement ou du ministre des Ressources naturelles;
- Que des experts peuvent être nommés par le gouvernement pour appuyer le bureau, mais ceux-ci n'agissent qu'à titre consultatif;
- Que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne prévoit rien en matière de rigueur, transparence ou impartialité des membres. Les commissaires doivent toutefois se conformer aux dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, aux *Lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques à l'intention des titulaires de charge publique*, au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et au *Modèle opératoire des membres de l'Office*.

Le processus de nomination des membres et des dirigeants de l'Office est crucial pour sa crédibilité, notamment au regard de son indépendance et de son impartialité. De plus, les compétences exigées des commissaires devraient assurer une expertise variée et complémentaire au sein des membres d'un comité d'audience chargé d'évaluer un projet.

De plus, bien que l'Office se veuille un organisme indépendant du gouvernement et que ses commissaires doivent éviter de se placer en situation de conflits ou d'apparence de conflits d'intérêts, le mode de nomination du président et des commissaires doit assurer une plus grande neutralité et une transparence accrue.

Pour la Communauté, les requêtes d'intervenants qui ont amené les commissaires du comité d'audience à se récuser et qui ont forcé l'Office à ajourner l'évaluation du projet Énergie Est⁵⁵⁻⁵⁶ démontre clairement toute l'importance d'assurer une gouvernance qui repose sur des valeurs éthiques telles que l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité.

Enfin, la trop grande proximité de l'Office avec les sociétés pipelinières combiné au manque d'expertise et de savoir-faire en matière d'évaluation environnementale contribue à miner la confiance des citoyens à l'égard de l'Office qui doit être perçu et considéré comme un organisme indépendant. Ceci amène également la Communauté à s'interroger sur la pertinence de confier à l'Office la responsabilité de l'évaluation environnementale des projets de pipeline.

⁵⁴ Gouvernement du Canada (2016). *Nominations par le gouverneur en conseil*, Possibilités d'emploi - Processus de sélection [en ligne (3 octobre 2016) : <http://www.appointments-nominations.gc.ca/slctnPrCs.asp?menu=1&lang=fra&SelectionProcessId=4396EBA6-1BDB-437B-BCE1-652A1F625BE0>].

⁵⁵ Office national de l'énergie (2016). *Suspension des séances du comité d'audience*, 30 août 2016 (réf./ONÉ - A79192-2).

⁵⁶ Office national de l'énergie (2016). *Décision no 28 - Récusation du Comité et ajournement de l'audience OH-002-2016*, 9 septembre 2016 (réf./ONÉ - A79373-2).



En ce qui a trait à la gouvernance, la Communauté recommande :

- Que les commissaires des comités d'audience de l'Office national de l'énergie (Office) aient des expertises variées ou complémentaires, particulièrement dans le domaine de l'aménagement du territoire;
- Que l'Office s'assure que les membres des comités d'audience respectent les principes généraux de gouvernance reposant sur des valeurs éthiques telles que l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité, et évitent toute situation de conflits ou d'apparence de conflits d'intérêts.

CONCLUSION

L'évaluation environnementale des projets de pipeline au Canada, notamment celui d'Énergie Est de TransCanada, soulève plusieurs problèmes qui justifient que l'Office national de l'énergie doit être modernisé, entre autres une documentation incomplète au moment de l'audience publique particulièrement en matière de sécurité publique, un enjeu majeur lorsqu'il s'agit de projets pipeliniers, le manque d'intégrité, d'indépendance et d'impartialité des membres du comité d'audience de l'Office, l'absence d'arrimage de l'évaluation environnementale fédérale au processus provincial.

La Communauté considère que cette modernisation doit faire en sorte que l'évaluation des projets sous l'autorité de l'Office tienne compte des connaissances détaillées du territoire que possèdent les gouvernements provinciaux, métropolitains, régionaux et municipaux, notamment en ce qui concerne les effets d'un projet sur l'aménagement du territoire, l'environnement, l'économie, la santé, la qualité de vie et la sécurité des citoyens. L'Office doit s'assurer que le projet a été conçu en collaboration avec les municipalités concernées et que celui-ci est conforme aux différents instruments de planification et d'aménagement du territoire. L'évaluation environnementale fédérale relevant de l'Office devrait également être jumelée aux processus provinciaux. À cet effet, les compétences et les mécanismes dans les domaines où il y a dédoublement demandent à être clarifiés.

Les exigences imposées aux sociétés pipelinrières par l'Office devraient être assorties de rigoureux critères de performances assurant non seulement la sécurité de l'ensemble des Canadiens et Canadiennes, mais qui garantissent particulièrement la protection des prises d'eau potable. L'Office devrait aussi exiger des promoteurs, pour chacun des projets et des programmes de gestion des situations d'urgence, qu'un fonds permette de rembourser l'intégralité des coûts et des frais assumés par les autorités municipales afin que ces dernières aient la capacité d'intervenir en situation d'urgence.

L'Office devrait mettre en place un processus favorisant un meilleur dialogue en vue de recueillir le point de vue des parties prenantes. En ce sens, une certaine flexibilité devrait être apportée dans les délais ou être modulée en fonction de l'envergure du projet afin de rendre possible une réelle participation de toute personne ou organisation intéressée.

L'Office devrait aussi rendre obligatoire la création de comités de suivi réunissant les représentants des sociétés pipelinrières et les intervenants d'urgence municipaux afin de procéder à l'analyse de la planification des mesures d'urgence, de valider les processus en place et d'améliorer la coordination des interventions en cas de déversements. À cet effet, l'Office devrait rendre obligatoire la divulgation de l'ensemble des informations contenues dans les programmes de gestion des situations d'urgence des sociétés à ces intervenants. L'Office devrait également répondre adéquatement et dans des délais raisonnables aux demandes d'information et d'obtention de documents formulées par les gouvernements provinciaux, métropolitains, régionaux et municipaux.

De nouvelles dispositions devraient être ajoutées à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, pour rendre obligatoires la communication, la collaboration et la prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques des communautés autochtones, et en particulier, le savoir traditionnel des communautés. En plus d'examiner les projets dans une perspective de développement durable, l'Office devrait considérer les facteurs d'acceptabilité sociale dans ses



recommandations au gouverneur en conseil en vue de la prise de décision du gouvernement du Canada.

En ce qui a trait à la gouvernance, les comités d'audience doivent être composés de membres avec des expertises variées ou complémentaires, particulièrement dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'Office doit toutefois s'assurer que les membres des comités d'audience respectent les principes généraux de gouvernance reposant sur des valeurs éthiques telles que l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité et évitent toute situation de conflits ou d'apparence de conflits d'intérêts.

Enfin, dans une perspective de développement durable, la modernisation de l'Office devrait incorporer les synergies environnementales, économiques, sociales et culturelles en favorisant une participation active des parties prenantes. L'évaluation des incidences environnementales d'un projet sur l'aménagement du territoire devient incontournable étant au cœur du développement durable.



ANNEXE A : Liste non exhaustive des projets récents de pipelines au Canada (décembre 2016)

Nom du projet (promoteur)	Provinces touchées	Description du projet	Processus d'évaluation environnementale (ÉE)	Décision
Enbridge Northern Gateway (Enbridge)	Alberta et Colombie-Britannique	1- Construction de deux pipelines d'une longueur totale de 1 170 km, de Bruderheim à Kitimat, incluant : a) un pipeline d'un diamètre de 914 mm (36 po) pour le transport de 525 000 barils/jour de produits pétroliers vers l'ouest; b) un pipeline d'un diamètre de 508 mm (20 po) pour le transport de 193 000 barils/jour de condensats vers l'est. 2- Construction et exploitation du terminal maritime de Kitimat.	Début de l'ÉE en 2010 par une commission d'examen conjoint créée par le ministre de l'Environnement et le président de l'Office national de l'énergie en vertu de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> de ainsi que de la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> . L'examen a été réalisé de manière à répondre aux exigences de ces deux lois. À noter que la nouvelle <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)</i> (LCÉE 2012) entrain en vigueur alors que la commission tenait ses audiences. La commission publiait son rapport le 19 décembre 2013.	Décembre 2013 : La commission a recommandé que le gouvernement fédéral approuve le projet, sous réserve de quelque 209 conditions. Juin 2014 : Le gouverneur en conseil approuve le projet. Huit communautés des Premières Nations, quatre organisations environnementales et un syndicat ont contesté cette décision. Juin 2016 : La cour d'appel renverse l'approbation du projet, car le gouvernement du Canada aurait omis de discuter d'enjeux d'une importance cruciale pour les Premières Nations, en ignorant plusieurs impacts du projet. 30 Novembre 2016 : Le gouvernement du Canada demande à l'Office de rejeter la demande de projet Northern Gateway d'Enbridge.
Agrandissement du réseau de Trans Mountain (Kinder Morgan)	Alberta et Colombie-Britannique	Construction d'un nouveau pipeline d'une longueur d'environ 987 km (3 tronçons), d'un diamètre extérieur de 914,4 mm (36 po), incluant : a) ajout et modification d'installations telles que stations de pompage et réservoirs; b) remise en service d'un pipeline de 193 km.	Début de l'ÉE en avril 2014 par l'Office national de l'énergie.	Mai 2016 : L'Office recommande au gouverneur en conseil d'approuver le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, sous réserve de 157 conditions. Plusieurs requêtes en révision judiciaire ont été déposées à la Cour d'appel. 30 Novembre 2016 : Le gouvernement du Canada approuve le projet, sous réserve des 157 conditions fixées par l'ONÉ.



Gaz naturel liquéfié Pacific NorthWest (Pétronas)	Colombie-Britannique	<p>Construction et exploitation d'une installation de gaz naturel liquéfié (GNL) sur l'île Lelu et d'un terminal maritime près de Prince Rupert dans le district de Port Edward.</p> <p>Le projet de construction et d'exploitation du gazoduc de Prince-Rupert, d'une longueur de 750 km de Hudson's Hope jusqu'à Port Edward, n'est pas soumis à une évaluation environnementale n'étant pas considéré comme un « projet désigné ».</p>	<p>Début de l'ÉE en avril 2013 par l'ACÉE en coordination avec le Bureau de l'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique.</p> <p>Le projet est assujéti à un examen en vertu de la LCÉE 2012 et de l'Environmental Assessment Act de la Colombie-Britannique. L'étude d'impact relative à la demande préparée par le promoteur sera utilisée pour satisfaire à la fois les deux processus, y compris les périodes de commentaires du public fédérales et provinciales conjointes.</p>	<p>27 septembre 2016 : Avis de décision. Le gouverneur approuve le projet sous réserve de 190 conditions.</p> <p>La ministre de l'Environnement et du Changement climatique a déterminé que le projet désigné est susceptible d'entraîner les effets environnementaux négatifs importants, mais le gouverneur en conseil a décidé que ces effets sont justifiables dans les circonstances.</p>
Inversion de la canalisation 9B et accroissement de capacité (Pipelines Enbridge Inc.)	Phase 1 : Ontario De Sarnia à Westover	<p>Inversion de la canalisation 9B sur un tronçon de 194 km reliant Sarnia à Westover, incluant :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ajout et modification d'infrastructures (pompes, conduites, vannes, b) densitomètres et gare de racleurs) sur quatre sites existants. 	<p>Début de l'ÉE préalable en août 2011 par l'ACÉE.</p> <p>Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LCÉE 2012, il n'est plus nécessaire d'achever l'évaluation environnementale de ce projet.</p>	<p>27 juillet 2012 : L'Office approuve l'inversement du tronçon ouest de la canalisation 9B, qui relie Sarnia, en Ontario, à North Westover, en Ontario.</p>
	Phase 2 : Ontario et Québec	<p>Inversion d'un tronçon de 639 km de la canalisation 9B reliant North Westover, en Ontario, à Montréal, incluant l'accroissement de la capacité de la canalisation d'environ 240 000 à environ 300 000 barils/jour.</p>	<p>Début de l'ÉE en décembre 2012 par l'Office national de l'énergie.</p>	<p>6 mars 2014 : L'Office approuve la demande d'Enbridge, sous réserve de 30 conditions.</p> <p>6 février 2015 : L'Office approuve les conditions 16 (emplacement des vannes) et 18 (plans de gestion des franchissements de cours d'eau).</p> <p>18 juin 2015 : L'Office a déterminé que les résultats des essais hydrostatiques de trois tronçons du pipeline devaient lui être soumis pour approbation.</p>



<p>Remplacement de la canalisation 3 (Pipelines Enbridge Inc.)</p>	<p>Alberta, Saskatchewan et Manitoba</p>	<p>Remplacement de la canalisation 3 par une nouvelle conduite de 914,4 mm (36 po) de diamètre extérieur et d'une longueur de 1 096 km, incluant :</p> <ul style="list-style-type: none">a) 18 stations de pompage ainsi que l'infrastructure et l'équipement connexes (réservoirs, tours);b) Désaffectation du tronçon de la canalisation 3 existante.	<p>Début de l'ÉE en février 2015 par l'Office national de l'énergie.</p> <p>Examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre en amont associées au projet réalisé par Environnement et Changement climatique Canada (25 avril 2016 : ébauche pour commentaires publics).</p>	<p>Avril 2016 : L'Office a décidé de rendre une ordonnance autorisant la construction et l'exploitation des installations visées par l'article 58 sous réserve de conditions énoncées.</p> <p>L'Office a décidé de rendre une ordonnance autorisant la désaffectation de la canalisation 3 existante, selon la définition qui en est donnée dans le volume II, sous réserve de conditions énoncées.</p> <p>L'Office a conclu que le projet est dans l'intérêt public général des Canadiens. L'Office est en outre d'avis que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants avec la mise en œuvre des mesures d'atténuation prévues et l'application des conditions imposées.</p> <p>30 Novembre 2016 : Le gouvernement du Canada approuve le projet, sous réserve de 37 conditions.</p>
--------------------------------------------------------------------	------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



<p>Énergie Est (TransCanada)</p>	<p>Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec et Nouveau-Brunswick</p>	<p>Implantation d'un réseau pipelinier de 4 500 km permettant de transporter jusqu'à 1,25 million de barils de pétrole par jour, de l'Alberta et de la Saskatchewan vers les raffineries de l'Est du Canada et le terminal portuaire de Saint-Jean au Nouveau-Brunswick, incluant :</p> <ul style="list-style-type: none">a) construction d'un nouveau pipeline traversant l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick;b) conversion d'un pipeline existant sur le territoire de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario;c) construction des installations connexes, des stations de pompage et des réservoirs requis, y compris les installations maritimes. <p>Au Québec, le projet comprendrait la construction d'un nouveau pipeline de 42 po de diamètre et d'une longueur de 649 km, dont environ 102 km sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.</p>	<p>Octobre 2014 : Demande déposée par TranCanada à l'Office national de l'énergie.</p> <p>Juin 2016 : Début de travaux du comité d'audience.</p> <p>Septembre 2016 : Récusation des membres du comité d'audience et suspension de l'audience jusqu'à ce qu'un nouveau comité soit constitué.</p>	<p>Projet à l'étude.</p>
--------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------



ANNEXE B : Objectifs et critères découlant des orientations du PMAD

Note : Les éléments surlignés sont plus particulièrement touchés par les projets pipelines.

Objectifs	Critères
Orientation 1 : Un Grand Montréal avec des milieux de vie durables	
1.1 Orienter 40 % de la croissance des ménages aux points d'accès du réseau de transport en commun métropolitain structurant	1.1.1 Localisation des aires <i>Transit-Oriented Development</i> (TOD)
	1.1.2 Définition de seuils minimaux de densité applicables aux aires TOD
	1.1.3 Aménagement des aires TOD
1.2 Optimiser le développement urbain à l'extérieur des aires TOD	1.2.1 Définition de seuils minimaux de densité à l'extérieur des aires TOD
	1.2.2 Définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace
	1.2.3 Consolidation des grands pôles économiques et des pôles commerciaux
1.3 Favoriser une occupation optimale en augmentant la superficie des terres en culture	1.3.1 Augmentation de 6 % de la superficie globale des terres cultivées à l'échelle métropolitaine
1.4 Identifier les installations d'intérêt métropolitain actuelles et localiser les installations d'intérêt métropolitain projetées	1.4.1 Identification des installations d'intérêt métropolitain actuelles et projetées
	1.4.2 Localisation des installations d'intérêt métropolitain projetées
1.5 Identifier les contraintes majeures qui concernent le territoire de plusieurs MRC	1.5.1 Identification des risques de glissement de terrain chevauchant plusieurs MRC
	1.5.2 Identification des risques anthropiques chevauchant plusieurs MRC
	1.5.3 Identification des risques liés à la qualité de l'air ambiant et ses effets sur la santé
	1.5.4 Identification des risques associés aux incidents climatiques et chevauchant plusieurs MRC
1.6 Délimiter le territoire d'urbanisation selon un aménagement durable	1.6.1 Délimitation du périmètre métropolitain 2031
	1.6.2 Modifications au périmètre métropolitain
Orientation 2 : Un Grand Montréal avec des réseaux de transport performants et structurants	
2.1 Identifier un réseau de transport en commun qui permet de structurer l'urbanisation	2.1.1 Identification du réseau de transport en commun métropolitain structurant
2.2 Hausser à 30 % la part modale des déplacements effectués en transport en commun à la période de pointe du matin d'ici 2021	2.2.1 Modernisation et développement du réseau de transport en commun métropolitain
2.3 Optimiser et compléter le réseau routier pour soutenir les déplacements des personnes et des marchandises	2.3.1 Identification du réseau routier métropolitain
	2.3.2 Définition du réseau artériel métropolitain
	2.3.3 Réduction des délais et des retards occasionnés par la congestion
	2.3.4 Localisation des pôles logistiques
2.4 Favoriser la mobilité active à l'échelle métropolitaine	2.4.1 Définition du Réseau vélo métropolitain
Orientation 3 : Un Grand Montréal avec un environnement protégé et mis en valeur	



Objectifs	Critères
3.1 Protéger 17 % du territoire du Grand Montréal	3.1.1 Identification des aires protégées, des bois métropolitains et des corridors forestiers
	3.1.2 Identification et caractérisation des milieux humides
	3.1.3 Protection des bois et des corridors forestiers métropolitains
	3.1.4 Adoption d'un plan de conservation des milieux humides
3.2 Protéger les rives, le littoral et les plaines inondables	3.2.1 Identification des plaines inondables
	3.2.2 Protection des rives, du littoral et des plaines inondables
3.3 Protéger les paysages d'intérêt métropolitain	3.3.1 Identification des paysages d'intérêt métropolitain
	3.3.2 Protection des paysages d'intérêt métropolitain
3.4 Protéger le patrimoine bâti d'intérêt métropolitain	3.4.1 Identification du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain
	3.4.2 Protection du patrimoine bâti d'intérêt métropolitain
3.5 Mettre en valeur le milieu naturel, le milieu bâti et les paysages dans une perspective intégrée et globale à des fins récréotouristiques	3.4.2 Mise en valeur des composantes de la Trame verte et bleue