

# On voit loin pour notre monde



Mémoire

Modernisation de l'Office national de  
l'énergie

31 mars 2017



FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS

## **LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS**

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

### **MISSION**

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

### **VISION**

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

### **VALEURS**

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Responsabilités et pouvoirs de l'ONÉ</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Responsabilités et pouvoirs des MRC et des municipalités</b> .....	<b>7</b>
<b>3 Modernisation de l'ONÉ</b> .....	<b>8</b>
<b>3.1 La gouvernance et les structures</b> .....	<b>9</b>
Rôle et responsabilités de l'ONÉ.....	9
Indépendance des commissaires.....	10
Représentativité des commissaires .....	11
<b>3.2 Mandats et possibilités futures</b> .....	<b>12</b>
Changements climatiques .....	12
Évaluations environnementales .....	13
Situations d'urgence .....	13
Juridictions partagées.....	14
<b>3.3 Le processus d'audience de l'ONÉ</b> .....	<b>16</b>
Documentation incomplète de projet .....	16
Sous-estimation des risques .....	16
Réponses incomplètes des demandeurs et de l'ONÉ .....	17
Conditions imposées par l'ONÉ .....	18
L'ONÉ fait preuve de peu d'exigence envers les demandeurs.....	18
<b>3.4 Suivi de conformité</b> .....	<b>20</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>22</b>

## INTRODUCTION

La Fédération québécoise des municipalités (FQM) présente ce mémoire au comité d'experts chargé de proposer au ministre des Ressources naturelles des recommandations pour la modernisation de l'Office national de l'énergie (ONÉ). La FQM, et les 1 000 membres qui la composent, accueillent positivement la présente consultation.

La modernisation de l'ONÉ est devenue impérative. Les intervenants aux audiences des projets Northern Gateway et Trans Mountain, particulièrement ceux de la Colombie-Britannique, ont abondamment critiqué l'indépendance de l'ONÉ et son processus d'examen. Au Québec, dans le cadre des rencontres des Commissaires du projet Énergie Est avec la communauté, leur indépendance a été fortement contestée, ce qui a mené à leur récusation.

Dans le cas du projet Trans Mountain, les intervenants ont affirmé que, tant dans ses analyses du projet que dans ses délibérations, l'ONÉ avait présenté des lacunes et une perte de confiance du public et que sa recommandation ne pourrait pas justifier l'approbation du projet de pipeline par le gouvernement. Le ministre a senti l'obligation de demander à Environnement Canada d'analyser les émissions de gaz à effet de serre (GES) en amont du projet, afin d'en évaluer l'incidence sur le climat et de mandater un comité ministériel pour compléter l'examen de l'ONÉ avant de prendre une décision sur le sort du projet de pipeline<sup>1</sup>.

Au Québec, plusieurs MRC et municipalités, reflétant la position de leur communauté, se sont opposées au passage de l'oléoduc Énergie Est sur leur territoire. Cette opposition tient à plusieurs facteurs, dont le manque de confiance dans les décisions de l'ONÉ jugée trop proche des compagnies pétrolières, l'exclusion de son mandat des impacts des émissions de GES en amont du projet, le peu de considération quant aux responsabilités des MRC et des municipalités et finalement, les lacunes d'encadrement par l'Office des évaluations d'impacts et de risques pour l'environnement et les populations réalisées par le promoteur. C'est d'ailleurs, ce qu'ont exprimé les MRC touchées par le tracé du projet Énergie Est lors des rencontres d'information et de concertation qu'a tenues la FQM au cours des derniers mois.

---

<sup>1</sup> Comité ministériel de Trans Mountain, novembre 2016. Le rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, p.2.

L'enjeu prioritaire pour l'industrie pétrolière est la diversification des débouchés et, en conséquence, la multiplication des infrastructures de transport du pétrole lui permettant de maintenir sa production et même de l'accroître. Quant au gouvernement fédéral, il s'est engagé dans la lutte aux changements climatiques poursuivant l'objectif de réduire la consommation de pétrole et les émissions de GES totales du Canada de 30 % par rapport aux niveaux d'émissions de 2005. Il devient donc impérieux que l'Office voie ses responsabilités, son mandat et ses processus modernisés afin que ses décisions reflètent davantage les orientations du gouvernement, plutôt que celles de l'industrie, permettant ainsi de s'assurer de la confiance des citoyens.

Les décisions de l'ONÉ et les actions des compagnies qu'il encadre ont des impacts directs sur les responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire, de sécurité publique et civile, d'environnement et de développement durable. La Fédération soumet respectueusement au comité d'experts des recommandations quant à la gouvernance de l'ONÉ, ses processus et ses pratiques qui permettront une participation plus active des MRC et des municipalités en regard de leurs responsabilités et une meilleure consultation des communautés.

## 1 Responsabilités et pouvoirs de l'ONÉ

Les principales responsabilités de l'Office sont détaillées dans la *Loi sur l'Office* et comprennent la réglementation des activités suivantes :

- la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation des pipelines qui franchissent des frontières internationales, provinciales ou territoriales, de même que les droits et tarifs afférents;
- la construction, l'exploitation et l'abandon des lignes internationales de transport d'électricité et des lignes interprovinciales désignées;
- les importations de gaz naturel et les exportations de pétrole brut, de gaz naturel, de liquides de gaz naturel, de produits pétroliers raffinés et d'électricité.

Le mandat réglementaire de l'Office s'étend au-delà du cycle de vie d'un projet, lequel va de la planification, l'évaluation et l'approbation jusqu'à la cessation d'exploitation, en passant par les phases de construction et d'exploitation.

L'Office assure la surveillance des pipelines internationaux et interprovinciaux et des lignes électriques internationales mais également des aspects de l'offre, de la demande, de la production, du développement et du commerce de l'énergie.

Dans le cadre de son rôle de tribunal d'archives, l'ONÉ doit décider si un projet est d'intérêt public pour la population canadienne et formuler une recommandation et des conditions à ce sujet au gouverneur en conseil, qui décide d'approuver ou de refuser un projet.

L'Office a la responsabilité de mener une évaluation environnementale complète et scientifique au cours de son étude des demandes de projets qui relèvent de sa compétence. Pour certains projets, l'Office effectue également des évaluations environnementales conformément aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE 2012).

Finalement, l'Office doit tenir des audiences publiques sur les demandes concernant la construction et l'exploitation de grands pipelines interprovinciaux ou internationaux (plus de 40 km) et de certaines lignes électriques internationales, de même que les demandes concernant la cessation d'exploitation d'un pipeline et l'opposition d'un propriétaire foncier au tracé détaillé d'un pipeline approuvé.

## 2 Responsabilités et pouvoirs des MRC et des municipalités

Les MRC et les municipalités locales sont des gouvernements de proximité. Les lois du Québec leurs confèrent des pouvoirs et des responsabilités sur l'aménagement du territoire, l'environnement et la sécurité publique.

Les MRC et les municipalités se partagent avec le gouvernement du Québec les pouvoirs et les responsabilités suivants qui sont concernés par l'implantation d'un pipeline sur leur territoire :

- Le cadre législatif et réglementaire de l'aménagement du territoire établi par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* consacre le principe selon lequel les décisions en aménagement et en urbanisme sont de compétences partagées entre l'État québécois, les MRC et les municipalités locales. À cet égard, les MRC doivent produire un schéma d'aménagement et de développement qui détermine les objectifs, les grandes orientations et les usages relatifs à leur territoire. Les emprises d'un pipeline limitent souvent les possibilités d'aménagement du territoire et entre en conflit avec la planification prévue dans les schémas d'aménagement et de développement des MRC.
- La *Loi sur la sécurité incendie* confie également aux MRC la responsabilité d'élaborer un schéma de couverture de risques en sécurité incendie qui doit comprendre, entre autres, le recensement, l'évaluation et le classement des risques, des objectifs de protection optimale contre les incendies et les actions que devront prendre les municipalités pour atteindre leurs objectifs de protection de même que les plans de mise en œuvre des municipalités visées. Des MRC et des municipalités locales, sans expérience de pipelines et de transport important de pétrole sur leur territoire, font face à de nouveaux risques dépassant largement les moyens de protection de leur schéma de couverture de risques. Quant à celles confrontées à la présence de pipelines sur leur territoire, elles doivent faire face à l'accumulation des risques d'ajout de nouveaux pipelines.
- Selon la *Loi sur les compétences municipales*, les MRC détiennent une compétence exclusive quant à l'écoulement des eaux (gestion des cours d'eau) et les municipalités locales, en matière d'environnement et de sécurité. Les MRC doivent s'assurer que les travaux de construction de pipeline n'entravent pas l'écoulement des eaux et n'affectent par leurs écosystèmes. Les municipalités

- doivent veiller à la protection de l'environnement et à la sécurité tant lors des travaux de construction que durant toute la période d'exploitation du pipeline.
- Les municipalités locales sont responsables d'établir un plan de mesures d'urgence sur leur territoire. Ce plan doit prévoir des mesures de protection contre un ensemble de risques susceptibles de survenir. Elles doivent être en mesure d'alerter la population, de mobiliser les intervenants et de mettre en œuvre les mesures de secours telles que les évacuations, des centres d'hébergement et des services essentiels comme l'alimentation en eau potable et en eau pour les services d'incendie dans le cas de pollution par le pétrole de la prise d'eau municipale.
  - Les municipalités locales peuvent, si elles le jugent à propos, apprécier, analyser et évaluer les risques potentiels pour la sécurité et déterminer les mesures pour y faire face.

Il est primordial pour les MRC et les municipalités locales membres de la FQM que l'accroissement du transport des hydrocarbures ne se fasse pas au détriment de l'environnement et de la sécurité des régions touchées et de l'ensemble des citoyens du Québec. À ce sujet, la Fédération organise depuis avril 2014 des rencontres d'information et de concertation avec les MRC touchées par le projet Énergie Est. Plusieurs des recommandations présentées dans ce mémoire proviennent de commentaires issus de ces rencontres.

## 3 Modernisation de l'ONÉ

### 3.1 La gouvernance et les structures

#### *Rôle et responsabilités de l'ONÉ*

Le rôle et les responsabilités de l'ONÉ sont très étendus. L'ONÉ doit décider si un projet est d'intérêt public et formuler une recommandation et des conditions à ce sujet au gouverneur en conseil pour approbation. L'ONÉ est également un organisme de réglementation et de surveillance de la sécurité des pipelines. Ces responsabilités peuvent être conflictuelles, la première pouvant favoriser la construction des pipelines assurant ainsi les activités de la seconde, particulièrement proche de l'industrie pétrolière. D'ailleurs, l'unité de l'ONÉ chargée du processus décisionnel (recommandation au gouverneur en conseil) et celle des opérations sur le terrain (surveillance des compagnies) relève de la même Première vice-présidence<sup>2</sup>.

Aux États-Unis, l'approbation des projets de gazoducs inter-États est sous la responsabilité de la *Federal Energy Regulatory Commission (FERC)* qui doit émettre un *Certificate of Convenience and Necessity*. L'approbation des oléoducs est sous la responsabilité de chacun des États, généralement exercée par les commissions d'énergie ou de services publics des états. La FERC n'exerçant sur les oléoducs qu'une autorité sur les tarifs. La réglementation et la surveillance des gazoducs et des oléoducs incombent à la *Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration (PHMSA)* du *Department of Transportation*<sup>3</sup>, une organisation indépendante de la FERC et des commissions des états.

La responsabilité d'examen des demandes et d'autorisation est ainsi séparée des responsabilités de réglementation et de la surveillance.

#### **Recommandation 1**

Dans le but d'assurer l'indépendance du processus d'examen des demandes de construction d'oléoducs, la FQM recommande que la responsabilité d'examiner la demande de construction de pipelines et d'en évaluer l'intérêt public dans le but de formuler une recommandation au gouverneur en conseil pour approbation, soit confiée à une entité distincte de l'ONÉ.

<sup>2</sup> Organigramme de l'Office. <https://www.neb-one.gc.ca/bts/whwr/rgnztndstrctr/index-fra.html>

<sup>3</sup> William E. Bauer, 2015. Pipeline Regulatory and Environmental Permits, p. 57 à 59.

### *Indépendance des commissaires*

De par son rôle judiciaire, l'ONÉ doit décider si un projet de construction de pipeline est d'intérêt public pour la population canadienne et formuler une recommandation et des conditions à ce sujet au gouverneur en conseil.

À cet effet, l'ONÉ doit mener des audiences publiques sur les demandes de construction de projets importants, tels que la construction des pipelines internationaux ou interprovinciaux.

Comme le mentionne l'ONÉ, « *une audience publique donne l'occasion aux participants d'exprimer leur point de vue et, peut-être, de poser des questions sur un projet ou une demande, ou d'y répondre. L'Office obtient ainsi les renseignements dont il a besoin pour formuler une recommandation ou une décision transparente, juste et objective sur l'autorisation ou non d'exécuter un projet ou sur l'approbation d'une demande*<sup>4</sup> ».

Selon l'Institut du Nouveau Monde, un organisme non partisan dont la mission est d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique, « *un exercice de participation publique doit être piloté par une instance crédible et indépendante. L'instance doit respecter des règles d'éthique connues de tous*<sup>5</sup> ».

Or, l'ONÉ a subi d'importantes critiques quant à son indépendance lors des audiences des projets Northern Gateway, Trans Mountain et lors des rencontres des communautés concernées par le projet Énergie Est.

Rappelons que les trois commissaires désignés pour les audiences du projet Énergie Est ont été dans l'obligation de se récuser face aux accusations de rencontre avec un lobbyiste du promoteur.

Qu'il s'agisse de conflits d'intérêts apparents ou réels, l'ONÉ est un organisme de réglementation trop proche du secteur qu'il est censé surveiller : bureaux à Calgary en plein cœur du monde pétrolier et obligation à ses dirigeants d'habiter Calgary<sup>6</sup> donnant l'impression qu'il représente le point de vue de l'industrie. Les ouvertures des bureaux de l'ONÉ à Montréal, Vancouver et Yellowknife ne sont que symboliques.

---

<sup>4</sup> Guide sur le processus d'audience de l'Office national de l'énergie. [https://www.nbe-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/index-fra.html#s1\\_2](https://www.nbe-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/index-fra.html#s1_2)

<sup>5</sup> Institut du Nouveau Monde, 2013. Guide d'accompagnement des citoyens pour se préparer à une audience publique en environnement, p. 51.

<sup>6</sup> Loi sur l'Office national de l'énergie L.R.C. (1985), ch. N-7, article 5.

### **Recommandation 2**

- a) La FQM recommande au gouvernement de s'assurer que les commissaires et les dirigeants de l'ONÉ, de même que leur famille, sont libres de tout conflit d'intérêts, réel ou perçu, quant à leurs liens avec l'industrie de l'énergie, à leurs relations ou leurs investissements directs.
- b) Par souci de démontrer son indépendance du secteur pétrolier, l'entité responsable d'évaluer les demandes de projets de pipelines devrait être relocalisée à Ottawa.

### ***Représentativité des commissaires***

Les audiences de l'ONÉ sont sous la responsabilité de trois commissaires.

Or, un comité d'audience composé uniquement de trois personnes limite la représentativité des expertises dans un contexte où la recommandation d'autoriser la construction d'un pipeline doit considérer de nombreux aspects énergétiques, économiques, environnementaux et touchant plusieurs acteurs de la société civile.

### **Recommandation 3**

Considérant la diversité des intérêts à représenter et les nombreuses expertises requises, la FQM recommande :

- a) Que les dirigeants de l'ONÉ, de même que les commissaires appelés à mener les audiences des grands projets, soient issus non seulement de l'industrie pétrolière, mais également de divers milieux (organisations non gouvernementales, expertise en consultation publique, peuples autochtones et municipalités...) et doivent présenter des expertises touchant l'énergie, l'environnement, l'aménagement du territoire, la sécurité du public, les changements climatiques, etc.
- b) Que, dans le but d'assurer la diversité des intérêts et des expertises, les audiences des grands projets soient sous l'égide de cinq commissaires.

### 3.2 Mandats et possibilités futures

L'Office national de l'énergie a été créé en 1959 et exerce toujours les mandats qui lui ont été confiés à sa création. Or, le contexte énergétique s'est grandement modifié depuis la création de l'ONÉ.

#### *Changements climatiques*

L'ONÉ, limité par son mandat, ne peut pas considérer les impacts sur les émissions de GES des projets qu'il autorise. Keystone XL et Enbridge 9B récemment approuvés, de même qu'Énergie Est en processus d'examen, provoqueraient une augmentation des émissions de GES provenant de l'extraction du pétrole de sables bitumineux de 34 Mt éq. CO<sub>2</sub> entre 2020 et 2030<sup>7</sup>.

Les membres de la FQM sont préoccupés par les effets des changements climatiques qui se manifestent déjà dans plusieurs régions, dont les zones côtières. La Fédération milite en faveur de la réduction des émissions de GES. En 2015, elle a donné son appui en Commission parlementaire aux cibles ambitieuses de réduction des émissions de GES du Québec<sup>8</sup>.

Avec l'Accord de Paris sur le climat signé en décembre 2015, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 747 Mt éq. CO<sub>2</sub> en 2005. Ainsi, en 2030, les émissions devraient être réduites à 525 Mt éq. CO<sub>2</sub><sup>9</sup>. Parallèlement à cette définition des cibles, l'ONÉ a recommandé des projets, ou il est en voie de le faire, qui favoriseront un accroissement de production des sables bitumineux générant ainsi des émissions additionnelles de GES de près de 35 Mt éq. CO<sub>2</sub> en 2030.

Le gouvernement fédéral n'a toujours pas élaboré de stratégie énergétique précise pour atteindre ses cibles de réduction des émissions de GES. L'ONÉ n'a donc pas d'objectifs qui lui sont propres quant à sa contribution à la lutte aux changements climatiques.

#### **Recommandation 4**

- a) La FQM souhaite que le gouvernement fédéral élabore sa stratégie énergétique et précise les cibles de réduction des émissions de GES de l'extraction et du transport du pétrole et, finalement, mandate l'ONÉ de considérer cet aspect lors

<sup>7</sup> Stéphane Brousseau, 2016 - Les émissions de GES des sables bitumineux. Contribution du Canada et du Québec au réchauffement climatique, p.98.

<sup>8</sup> Fédération québécoise des municipalités, 2015. Commentaires de la FQM - Cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030

<sup>9</sup> Environnement et changements climatiques Canada - Rapport d'inventaire national 1990-2014 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada - Sommaire - <https://www.ec.gc.ca/ges-ghg/default.asp?lang=Fr&n=662F9C56-1#s-2>

de l'examen des projets.

- b) La Fédération recommande également que les projets soumis par les compagnies pétrolières comportent une évaluation des impacts globaux (extraction, transport et consommation du pétrole) à court, moyen et long termes des émissions de GES sur les cibles gouvernementales.

### **Évaluations environnementales**

L'Office a pour mandat d'examiner les effets environnementaux et socioéconomiques éventuels de tous les projets d'installation, peu importe la loi en vertu de laquelle il effectue l'évaluation environnementale, que ce soit la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* ou encore la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE 2012)<sup>10</sup>.

L'ONÉ se substitue ainsi à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale<sup>11</sup>, ce qui le met en quelque sorte en situation de conflit comme organisme d'attribution de permis et surveillant de l'environnement. Une situation qui ne rassure pas la Fédération.

Aux États-Unis, les responsabilités des évaluations environnementales sont partagées entre plusieurs agences spécialisées qui doivent émettre des permis dans leur domaine de juridiction, dont le *State Historic Preservation Offices (SHPO)*, le *Department of Environmental Protection (DEP)* ou le *Department of Environmental Quality (DEQ)*<sup>12</sup>. Le partage des responsabilités entre les diverses agences assure la participation de la meilleure expertise et un contrôle « *Checks & Balances* » rassurant.

### **Recommandation 5**

La Fédération recommande qu'une demande de construction de pipeline soit soumise à une évaluation environnementale indépendante sous la responsabilité de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

### **Situations d'urgence**

« *Si un incident grave se produit dans des installations réglementées, le personnel de l'Office peut se rendre sur place pour superviser l'intervention immédiate de la société.*

<sup>10</sup> ONÉ. Document d'information : Évaluation environnementale de l'Office national de l'énergie. <https://www.neb-one.gc.ca/gbl/ccct/nvrnmntlssssmnt-fra.html>

<sup>11</sup> L'Agence canadienne d'évaluation environnementale est une institution fédérale qui relève de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique. L'Agence fournit des évaluations environnementales qui contribuent aux prises de décisions gouvernementales en matière de développement durable. <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/organisation/mandat.html>

<sup>12</sup> Op. Cit. William E. Bauer, 2015, p.61.

*L'Office peut ainsi constater si toutes les mesures humainement possibles ont été prises pour protéger les employés, le public et l'environnement »<sup>13</sup>.*

L'ONÉ se substitue ainsi à Sécurité publique Canada et Environnement et Changement climatique Canada dans la gestion des situations d'urgence, ce qui le met également en situation de conflit d'intérêts comme organisme de réglementation et de surveillance des compagnies pétrolières et de surveillant de l'environnement.

Aux États-Unis, lors du déversement de pétrole dans la rivière Kalamazoo, l'*Environmental Protection Agency (EPA)* a pris le contrôle des opérations dans le but de s'assurer que la récupération du pétrole, le nettoyage et la réhabilitation des milieux satisfaisaient les plus hauts standards.

#### **Recommandation 6**

Afin d'assurer la meilleure expertise possible en ce qui a trait à la sécurité civile et l'environnement, de même qu'une indépendance qui rassurera la population, la FQM recommande que Sécurité publique Canada et Environnement et Changement climatique Canada assument la direction des opérations de gestion des situations d'urgence en fonction de leurs responsabilités respectives.

#### ***Juridictions partagées***

La sécurité publique et l'environnement sont des responsabilités partagées entre les niveaux fédéral, provincial et municipal (MRC et municipalités locales).

Les MRC et les municipalités locales, de par les pouvoirs que leur confère la Loi, sont responsables de l'aménagement et de l'urbanisme, dont les grandes orientations et les usages relatifs à leur territoire, et de l'élaboration d'un schéma de couverture de risques. Les MRC détiennent une compétence exclusive quant à l'écoulement des eaux. Les municipalités locales sont responsables d'établir un plan de mesures d'urgence sur leur territoire.

L'ONÉ doit davantage considérer l'importance des responsabilités particulières attribuées aux MRC et aux municipalités locales.

Par exemple, dans le cas de contamination, l'ONÉ détient le pouvoir absolu quant à la réhabilitation du site et bien qu'il puisse les consulter, il n'a pas l'obligation de s'entendre avec les différentes juridictions, dont les MRC et les municipalités locales, qui en ont la responsabilité. Il n'y a pas non plus d'obligation que le plan de mesures correctives soit approuvé par les organismes de réglementation provinciaux, les MRC ou

<sup>13</sup> ONÉ. Interventions d'urgence. <https://www.neb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/mrgnc/rspndmrgnc/rspndmrgnc-fra.html>

les municipalités locales, et ceci même si les cours d'eau, aquifères ou terrains contaminés sont sous leur juridiction et qu'ils puissent affecter la santé de leur communauté.

À titre d'intervenants aux audiences, les MRC et les municipalités locales sont définies par l'ONÉ comme entités gouvernementales sans aide financière<sup>14</sup> au même titre que les organisations ayant un intérêt commercial. Bon nombre de MRC et de petites municipalités, souvent rurales, ne disposent pas de ressources financières, humaines et matérielles pour évaluer les impacts sur l'aménagement de leur territoire, leur schéma de couverture de risques ou leur plan de mesures d'urgence de même que sur des zones de conservation ou d'aménagement particulier qu'elles jugent importants et non considérés par le promoteur.

Les MRC et les municipalités locales, comme gouvernements de proximité, sont particulièrement au fait des préoccupations de leurs citoyens et des différents enjeux et problématiques du passage d'un pipeline sur leur territoire.

L'acceptabilité sociale tant recherchée ne pourra jamais être atteinte sans une reconnaissance des responsabilités des MRC et des municipalités locales sur la maîtrise de leur territoire et de leur environnement. Cette reconnaissance passe nécessairement par des aides financières leur permettant de contribuer activement et à un niveau adéquat à l'évaluation des impacts sur leur territoire et à l'identification des mesures de mitigation des risques, de même que des compensations pour les nuisances et la détérioration de leur territoire. Cette reconnaissance passe également par « l'obligation » de l'ONÉ (ou Sécurité civile Canada et Environnement et Changement climatique Canada suivant notre précédente recommandation) de s'entendre avec les MRC et municipalités locales concernées concernant le plan de mesures correctives à la suite d'un incident.

### **Recommandation 7**

Considérant le rôle et les responsabilités des MRC et des municipalités locales, ainsi que leur statut de gouvernements de proximité, la FQM recommande :

- a) Qu'elles soient considérées comme des intervenants reconnus à juste titre dans le cadre des audiences et que des ressources financières suffisantes leur soient attribuées pour évaluer les impacts des projets sur leur territoire ainsi que pour la préparation et la participation aux audiences.

<sup>14</sup> Guide du Programme d'aide financière aux participants. <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/pfp/prgrmgd-fra.html>

- b) Que les plans de mesures correctives, tant pour la récupération du pétrole, le nettoyage et la réhabilitation, soient approuvés par les MRC et municipalités concernées.
- c) Et que les rapports de suivi des impacts environnementaux leurs soient également soumis et qu'elles soient directement impliquées dans la décision d'accepter la restitution du site suite aux opérations de réhabilitation.

### **3.3 Le processus d'audience de l'ONÉ**

Un certain nombre d'intervenants ont manifesté leur mécontentement à l'égard du processus de l'ONÉ, que ce soit lors des pré-audiences d'Énergie Est ou dans le cas des processus d'évaluation des projets Northern Gateway et Trans Mountain.

M. Marc Eliesen, ancien PDG de BC Hydro, président de Manitoba Hydro, président et PDG d'Hydro Ontario et sous-ministre de l'Énergie en Ontario et au Manitoba mentionnait devant le comité ministériel de Trans Mountain : *« J'ai décidé de me retirer comme intervenant spécialisé, parce que je suis arrivé à la décourageante conclusion que l'Office suivait un plan d'action prédéterminé pour recommander l'approbation du projet. <sup>15</sup> »*

Plusieurs lacunes dans le processus d'audience de l'ONÉ sont soulevées : documentation de projet jugée complète alors qu'elle ne l'est pas, sous-estimation des risques acceptée par l'ONÉ, réponses incomplètes des demandeurs aux questions soumises par les intervenants, refus de contre-interroger les demandeurs, conditions imposées par l'ONÉ ne pouvant être contestées et souvent non vérifiées par celui-ci.

#### **Documentation incomplète de projet**

Dans le cas du projet Énergie Est, l'ONÉ a jugé que la demande du promoteur était complète alors que le projet ne présentait aucune analyse d'impacts de la traversée de la rivière des Outaouais, ni aucune évaluation des risques de déversements pour les sources d'eau potable de 4 millions de personnes de la Communauté métropolitaine de Montréal.

#### **Sous-estimation des risques**

Le pire déversement probable de pétrole du projet Énergie Est au Québec évalué par le promoteur représente 1,87 % du débit journalier de l'oléoduc pour un coût

---

<sup>15</sup> Comité ministériel de Trans Mountain, novembre 2016. Le rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, p.40.

environnemental de 618 M\$<sup>16</sup>. Or, les pires déversements récents de pétrole de sables bitumineux représentent entre 6,0 % et 15,3 % du débit journalier des oléoducs<sup>17</sup>. Malgré cette sous-estimation évidente pour Énergie Est, l'ONÉ a considéré la documentation du projet complète et acceptable.

Ceci est particulièrement inquiétant puisqu'une sous-estimation comparable du coût environnemental du pire déversement du projet Trans Mountain aurait été acceptée par l'ONÉ à 340 M\$ sans la contestation des Premières nations<sup>18</sup>, forçant l'Office à rehausser le coût à 1 100 M\$<sup>19</sup>.

### **Réponses incomplètes des demandeurs et de l'ONÉ**

Mme Rachel Vallance, au nom du district de West Vancouver et de la Ville de North Vancouver, a déclaré au comité ministériel de Trans Mountain « *Le processus de l'ONÉ a déçu les municipalités sur deux fronts : il n'a pas réellement tenu compte de la preuve précise présentée à l'Office par des professionnels et des experts quant à l'effet du projet sur nos collectivités; et il ne nous a pas clairement démontré que nous pouvions avoir confiance dans ce cas-ci dans notre organisme de réglementation pour examiner, comprendre et résoudre les questions fondamentales à la protection de l'intérêt public, en autorisant ce projet à aller de l'avant.* <sup>20</sup> »

Mme Vallance a également affirmé que la décision de l'ONÉ de rejeter le contre-interrogatoire oral de témoins « *a réellement altéré la capacité des parties à examiner et à résoudre les enjeux* ». Pis encore, lorsque les municipalités ont voulu sonder les preuves, ou simplement obtenir des réponses à leurs questions, ni le promoteur, ni l'ONÉ ne leur ont donné des réponses satisfaisantes<sup>21</sup>.

Dans le cadre du projet Énergie Est, les MRC et les municipalités locales se sont plaintes à plusieurs reprises de l'impossibilité d'obtenir du promoteur et de l'ONÉ des réponses satisfaisantes à des questions qui leur ont été transmises.

---

<sup>16</sup> Demande légale du projet Énergie Est. Annexe 12-2 Estimation des coûts d'intervention d'urgence liés au pipeline, p.5

<sup>17</sup> 2010 - Marshall, Michigan, Enbridge 6B, débit de 283 000 b/j, déversement de 20 000 barils. Ce déversement représente 7,1 % du débit journalier. 2011 - Little Buffalo, Alberta, Plains Midstream, débit de 183 000 b/j, déversement de 28 000 barils. Ce déversement représente 15,3 % du débit journalier. 2015 - Nexen, Alberta, un an après sa mise en service, débit de 525 000 b/j, déversement de 31 500 barils. Ce déversement atteint 6,0 % du débit journalier.

<sup>18</sup> Thomas Gunton et Sean Broadbent, 2015. An Assessment of Spill Risk for the Trans Mountain Expansion Project

<sup>19</sup> Rapport de l'Office national de l'énergie, 2016. Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, p. 326 et 331

<sup>20</sup> Comité ministériel de Trans Mountain, novembre 2016. Le rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, p.23.

<sup>21</sup> Idem

### **Conditions imposées par l'ONÉ**

La pratique du comité d'audience est de recommander au gouvernement la réalisation des projets sous un certain nombre de conditions, souvent plus d'une centaine, dont plusieurs de ces conditions sont critiques et ne pourront être vérifiables qu'après la tenue des audiences, et ce, même après la mise en service.

Or, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, Julie Gelfand, s'est penchée en 2015 sur le travail effectué par l'ONÉ et elle avait alors conclu que l'Office était incapable de suivre de manière adéquate l'application des conditions qu'il pose pour l'approbation des projets<sup>22</sup>.

De plus, le processus de l'ONÉ ne permet pas à des intervenants et à des experts, au moment de la recommandation de l'ONÉ rédigée au terme des audiences, de contester des conditions imposées.

Les conditions imposées au projet qui peuvent modifier de façon significative ce qui a été présenté aux audiences et les lacunes quant à leur suivi sont préoccupantes.

### **L'ONÉ fait preuve de peu d'exigences envers les demandeurs**

Le comité ministériel sur Trans Mountain soulevait qu'« *il semble y avoir pour l'instant un manque de critères établis d'évaluation quantitative des risques environnementaux dans le cas des pipelines* »<sup>23</sup>.

L'ONÉ adopte d'emblée les analyses des compagnies pétrolières ou à tout le moins, ne démontre pas suffisamment qu'il pose ses propres exigences pour obtenir des preuves valables de la part des demandeurs.

TransCanada a présenté un trajet de son oléoduc au Québec basé sur deux critères principaux, par ailleurs fort contestés par les MRC et les municipalités locales : longueur minimale du parcours et utilisation d'emprises existantes. Le trajet a subi des modifications mineures à la suite de problématiques de construction ou à des contestations de la part de propriétaires, de MRC et de municipalités locales.

Selon des MRC et des municipalités locales, le trajet n'est pas optimisé quant à la mitigation des risques pour l'environnement. L'ONÉ n'a pas imposé d'exigences à ce sujet alors qu'il aurait pu exiger du demandeur plusieurs scénarios de trajet soumis à une évaluation quantitative de risques (EQR).

---

<sup>22</sup> Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, 2015 - Rapport 2 — La surveillance des pipelines de compétence fédérale.

<sup>23</sup> Comité ministériel, 2016. Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, p.63.

Les sous-estimations des pires cas de déversement et des coûts environnementaux d'Énergie Est et de Trans Mountain, présentées plus haut, sont également les résultats du peu d'exigences quant aux preuves des demandeurs.

Les intervenants aux audiences, dotés de ressources limitées, jugent qu'ils doivent assumer un fardeau excessif quant à la préparation des contre-preuves permettant de rétablir la validité des évaluations

### **Recommandation 8**

Étant particulièrement préoccupée par les lacunes du processus d'audience, la FQM demande au comité d'experts de proposer une refonte complète du processus d'examen des projets. Parmi les modifications proposées par la Fédération :

- la définition, dans le Guide de dépôt des demandes
  - d'exigences relatives à des évaluations critiques dont l'évaluation quantitative des risques environnementaux de plusieurs scénarios de trajet, et ceci, systématiquement tout au long du parcours,
  - l'évaluation de la perte de valeur des biens et des services écosystémiques et des pertes de valeur foncière occasionnées par le projet,
  - la démonstration de l'aptitude du demandeur à détecter les fuites de différentes natures et à procéder aux arrêts d'urgence dans des temps minimums,
  - l'évaluation des risques de déversement de pétrole et des coûts environnementaux de récupération, de nettoyage et de réhabilitation des sites, et ceci dans des conditions climatiques représentatives,
  - la démonstration de l'aptitude du demandeur à respecter les délais d'intervention en cas de situation d'urgence et de rassembler les équipements requis,
  - l'évaluation des impacts sur les prises d'eau potable ainsi que les mesures palliatives, les coûts et les délais pour l'alimentation en eau des populations.
- la définition préalable des critères qualitatifs et quantitatifs qu'utilisera le comité d'audience pour recommander positivement un projet et l'examen de ces critères en pré-audience.

Considérant que les MRC et les municipalités, comme gouvernements de proximité, connaissent bien les enjeux et les problématiques de la présence d'un pipeline sur leur territoire, la FQM recommande au comité d'experts de considérer :

- des aides financières permettant aux MRC et municipalités d'évaluer les impacts spécifiques du projet sur leur territoire leur permettant ainsi de contribuer activement au processus;
- que soient tenues des audiences spécifiques à l'intention des MRC et des municipalités.

De plus, la FQM est fortement préoccupée par les difficultés que vivent les MRC et les municipalités locales pour obtenir des réponses satisfaisantes à leurs questions de la part des demandeurs et de l'Office. La Fédération est également préoccupée par les difficultés vécues par les municipalités lors d'audiences précédentes, particulièrement en ce qui a trait à la reconnaissance de leur expertise et à leur droit de contre-interroger des témoins.

#### **Recommandation 9**

La FQM demande donc au comité d'experts de se pencher sur l'aspect juridique des audiences de l'ONÉ afin de proposer des recours permettant d'éviter les situations où les MRC et les municipalités locales n'obtiennent pas de réponses satisfaisantes à leurs questions de la part des demandeurs et de l'Office.

La pratique de l'ONÉ consiste généralement à recommander tous les projets au risque de poser ensuite des centaines de conditions à leur réalisation. La FQM juge que, bien que les projets soient examinés en audience, les conditions définies par les commissaires et modifiant significativement le projet échappent à tout examen en audience.

#### **Recommandation 10**

La Fédération recommande donc que soit prévu un mécanisme d'examen des conditions imposées.

### ***3.4 Suivi de conformité***

L'ONÉ a la responsabilité de réglementer l'exploitation des pipelines, de s'assurer de la conformité des compagnies et d'informer et de protéger le public.

Or, selon la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, Mme Julie Gelfand<sup>24</sup> :

- l'Office ne fait pas de suivi des écarts de conformité des compagnies à l'égard de la réglementation en vigueur;
- les systèmes de gestion d'information de l'Office sont inadéquats pour suivre la conformité des compagnies;
- le tiers des manuels d'urgence des compagnies examinés par la commissaire « révélaient l'absence d'éléments d'information importants ».

L'ONÉ n'assure pas une évaluation systématique des causes d'incidents. Pour la période 2008 à 2016 inclusivement, 265 incidents n'ont pas fait l'objet d'une analyse des causes fondamentales<sup>25</sup>.

Pour la même période, 108 incidents d'exploitation au-delà des tolérances de fabrication<sup>26</sup> ont donné lieu à des surpressions, des événements qui fragilisent les pipelines et augmentent les risques de déversements. Parmi ces incidents, certains n'ont toujours pas fait l'objet de correctifs après six ans, malgré plusieurs ordonnances de l'ONÉ<sup>27</sup>.

Les importants et nombreux manquements à la sécurité, en contravention avec la réglementation et les normes qui encadrent l'exploitation des pipelines, sont préoccupants.

### **Recommandation 11**

La FMQ souhaite que le comité d'experts se penche sur les problèmes de suivi de conformité des compagnies par l'Office et du non-respect des ordonnances par les compagnies afin que des mesures appropriées soient introduites dans le fonctionnement de l'ONÉ.

<sup>24</sup> Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, 2015 - Rapport 2 — La surveillance des pipelines de compétence fédérale.

<sup>25</sup> ONÉ. Les données sur les incidents. <http://www.one-neb.gc.ca/sftnvrnmnt/sft/dshbrd/mp/dt-fra.html>

<sup>26</sup> Idem

<sup>27</sup> <https://www.neb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/cmplnc/brdrdr/trnsnrthrn/2016/so-t217-006-ao-001-32-fra.html?=&wbdisable=true>

## CONCLUSION

La mission première des MRC et des municipalités locales est de planifier, encadrer et superviser l'aménagement et le développement durable sur leur territoire, dans un but d'amélioration de la qualité du milieu de vie de sa population. Ainsi, il est primordial pour la FQM que l'accroissement du transport des hydrocarbures ne se fasse pas au détriment de l'environnement et de la sécurité des régions touchées et de l'ensemble des citoyens du Québec.

Responsables de la protection et de la mise en valeur de leurs milieux environnementaux, les MRC et les municipalités locales sont à même de constater les dommages que le dérèglement climatique engendre déjà sur ces milieux. L'autorisation des projets de transport d'hydrocarbures doit maintenant considérer toutes les émissions de GES, tant en amont qu'en aval du projet, de même que les pertes de valeur des biens et services écosystémiques occasionnées par le déboisement et autres modifications aux écosystèmes.

L'examen rigoureux des projets en vue d'une recommandation au gouverneur en conseil et le suivi sans faille de conformité des compagnies de même qu'une information totalement transparente du public par l'ONÉ sont des prérequis incontournables à la sécurité des populations et à la protection de l'environnement. En ce sens, la FQM présente plusieurs recommandations.

La Fédération recommande que l'examen des projets soit confié à une entité indépendante de l'ONÉ et que les évaluations environnementales relèvent de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. L'ONÉ conserverait la réglementation et le suivi de conformité alors que la gestion des urgences et ses conséquences environnementales relèveraient respectivement, selon leurs responsabilités, de Sécurité publique Canada ou d'Environnement et Changement climatique Canada.

La FQM recommande que le processus d'examen des projets soit revu quant à l'indépendance et la représentativité des commissaires et en ce qui a trait au rehaussement des exigences imposées à la demande légale du promoteur. La définition du trajet d'un pipeline et l'évaluation de ses risques doivent être le résultat de méthodologies et de pratiques les plus élevées et reconnues dans le domaine.

La FQM tient à souligner que les MRC et les municipalités locales sont de par leurs responsabilités de gouvernements de proximité les premières concernées par les impacts, les nuisances et les risques engendrés par les pipelines. La FQM insiste sur le besoin des MRC et des municipalités locales, généralement pourvues de ressources limitées, d'être des intervenants admissibles à des aides financières leur permettant d'évaluer les impacts des projets sur leur territoire et ainsi contribuer plus activement à définir un projet moins risqué, présentant moins d'impact et plus acceptable socialement.

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

### Recommandation 1

Dans le but d'assurer l'indépendance du processus d'examen des demandes de construction d'oléoducs, la FQM recommande que la responsabilité d'examiner la demande de construction de pipelines et d'en évaluer l'intérêt public dans le but de formuler une recommandation au gouverneur en conseil pour approbation, soit confiée à une entité distincte de l'ONÉ.

### Recommandation 2

- a) La FQM recommande au gouvernement de s'assurer que les commissaires et les dirigeants de l'ONÉ, de même que leur famille, sont libres de tout conflit d'intérêts, réel ou perçu, quant à leurs liens avec l'industrie de l'énergie, à leurs relations ou leurs investissements directs.
- b) Par souci de démontrer son indépendance du secteur pétrolier, l'entité responsable d'évaluer les demandes de projets de pipelines devrait être relocalisée à Ottawa.

### Recommandation 3

Considérant la diversité des intérêts à représenter et les nombreuses expertises requises, la FQM recommande :

- a) Que les dirigeants de l'ONÉ, de même que les commissaires appelés à mener les audiences des grands projets, soient issus non seulement de l'industrie pétrolière, mais également de divers milieux (organisations non gouvernementales, expertise en consultation publique, peuples autochtones et municipalités...) et doivent présenter des expertises touchant l'énergie, l'environnement, l'aménagement du territoire, la sécurité du public, les changements climatiques, etc.
- b) Que, dans le but d'assurer la diversité des intérêts et des expertises, les audiences des grands projets soient sous l'égide de cinq commissaires.

### Recommandation 4

- a) La FQM souhaite que le gouvernement fédéral élabore sa stratégie énergétique et précise les cibles de réduction des émissions de GES de l'extraction et du

transport du pétrole et, finalement, mandate l'ONÉ de considérer cet aspect lors de l'examen des projets.

- b) La Fédération recommande également que les projets soumis par les compagnies pétrolières comportent une évaluation des impacts globaux (extraction, transport et consommation du pétrole) à court, moyen et long termes des émissions de GES sur les cibles gouvernementales.

### **Recommandation 5**

La Fédération recommande qu'une demande de construction de pipeline soit soumise à une évaluation environnementale indépendante sous la responsabilité de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

### **Recommandation 6**

Afin d'assurer la meilleure expertise possible en ce qui a trait à la sécurité civile et l'environnement, de même qu'une indépendance qui rassurera la population, la FQM recommande que Sécurité publique Canada et Environnement et Changement climatique Canada assument la direction des opérations de gestion des situations d'urgence en fonction de leurs responsabilités respectives.

### **Recommandation 7**

Considérant le rôle et les responsabilités des MRC et des municipalités locales, ainsi que leur statut de gouvernements de proximité, la FQM recommande :

- a) Qu'elles soient considérées comme des intervenants reconnus à juste titre dans le cadre des audiences et que des ressources financières suffisantes leur soient attribuées pour évaluer les impacts des projets sur leur territoire ainsi que pour la préparation et la participation aux audiences.
- b) Que les plans de mesures correctives, tant pour la récupération du pétrole, le nettoyage et la réhabilitation, soient approuvés par les MRC et municipalités concernées.
- c) Et que les rapports de suivi des impacts environnementaux leurs soient également soumis et qu'elles soient directement impliquées dans la décision d'accepter la restitution du site suite aux opérations de réhabilitation.

### **Recommandation 8**

Étant particulièrement préoccupée par les lacunes du processus d'audience, la FQM demande au comité d'experts de proposer une refonte complète du processus d'examen des projets. Parmi les modifications proposées par la Fédération :

- la définition, dans le Guide de dépôt des demandes
  - d'exigences relatives à des évaluations critiques dont l'évaluation quantitative des risques environnementaux de plusieurs scénarios de trajet, et ceci, systématiquement tout au long du parcours,
  - l'évaluation de la perte de valeur des biens et des services écosystémiques et des pertes de valeur foncière occasionnées par le projet,
  - la démonstration de l'aptitude du demandeur à détecter les fuites de différentes natures et à procéder aux arrêts d'urgence dans des temps minimums,
  - l'évaluation des risques de déversement de pétrole et des coûts environnementaux de récupération, de nettoyage et de réhabilitation des sites, et ceci dans des conditions climatiques représentatives,
  - la démonstration de l'aptitude du demandeur à respecter les délais d'intervention en cas de situation d'urgence et de rassembler les équipements requis,
  - l'évaluation des impacts sur les prises d'eau potable ainsi que les mesures palliatives, les coûts et les délais pour l'alimentation en eau des populations.
- la définition préalable des critères qualitatifs et quantitatifs qu'utilisera le comité d'audience pour recommander positivement un projet et l'examen de ces critères en pré audience.

Considérant que les MRC et les municipalités, comme gouvernements de proximité, connaissent bien les enjeux et les problématiques de la présence d'un pipeline sur leur territoire, la FQM recommande au comité d'experts de considérer :

- des aides financières permettant aux MRC et municipalités d'évaluer les impacts spécifiques du projet sur leur territoire leur permettant ainsi de contribuer activement au processus;
- que soient tenues des audiences spécifiques à l'intention des MRC et des municipalités.

### **Recommandation 9**

La FQM demande donc au comité d'experts de se pencher sur l'aspect juridique des audiences de l'ONÉ afin de proposer des recours permettant d'éviter les situations où les MRC et les municipalités locales n'obtiennent pas de réponses satisfaisantes à leurs questions de la part des demandeurs et de l'Office.

### **Recommandation 10**

La Fédération recommande donc que soit prévu un mécanisme d'examen des conditions imposées.

### **Recommandation 11**

La FMQ souhaite que le comité d'experts se penche sur les problèmes de suivi de conformité des compagnies par l'Office et du non-respect des ordonnances par les compagnies afin que des mesures appropriées soient introduites dans le fonctionnement de l'ONÉ.