



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

UN ORGANISME FÉDÉRAL DE RÉGLEMENTATION DE L'ÉNERGIE RENOUVELÉ, MODERNE ET DE PREMIER ORDRE POUR LE XXI^E SIÈCLE

MANUEL SUR LA NOUVELLE RÉGIE CANADIENNE DE L'ÉNERGIE



APERÇU

NOTRE DÉMARCHE

Les Canadiennes et les Canadiens comprennent l'importance de l'énergie dans leurs vies. Cette énergie qui alimente nos maisons, nos écoles, nos hôpitaux, nos entreprises et nos industries nous permet de nous déplacer dans nos villes, à travers le pays et partout dans le monde. Sans oublier qu'elle fait rouler notre économie, stimulant les investissements, favorisant la création de bons emplois et maintenant notre niveau de vie.

Un organisme de réglementation de l'énergie moderne est indispensable pour maintenir l'accès des Canadiens à un approvisionnement en énergie sûr, fiable et abordable. C'est d'ailleurs le rôle que joue l'Office national de l'énergie (ONE) depuis 1959.

Dans le cadre de son mandat de quelque 60 ans, l'ONE a pris des décisions et formulé des recommandations concernant des projets énergétiques, a surveillé la sécurité et la performance environnementale des installations connexes, a diffusé les informations les plus récentes sur les tendances du secteur ainsi que des données sur l'énergie et a consulté la population canadienne.

À l'heure actuelle, l'ONE réglemente quelque 73 000 kilomètres de pipelines internationaux et interprovinciaux, 1 400 kilomètres de lignes internationales de transport d'électricité ainsi que les importations et les exportations canadiennes d'énergie.



Le nouvel organisme canadien de réglementation de l'énergie aiderait à restaurer la confiance des investisseurs, à regagner la confiance du public et à faire avancer la réconciliation avec les Autochtones, et ce, tout en veillant à ce que les bons projets aillent de l'avant et à ce que les ressources énergétiques soient commercialisées de façon durable.

Notre gouvernement fait fond sur ce long parcours de réalisations pour créer un nouvel organisme fédéral de réglementation de l'énergie pour le XXI^e siècle. Cet organisme de premier ordre jouirait de l'indépendance nécessaire et serait doté d'un cadre de responsabilisation approprié pour surveiller un secteur canadien de l'énergie vigoureux, sûr et durable dans une économie sobre en carbone.

Établie à Calgary, la nouvelle Régie canadienne de l'énergie (RCE) remplacerait l'ONE et tiendrait compte des priorités des Canadiens, notamment de leur volonté d'accroître la prévisibilité, la transparence et la participation du public et d'élargir le rôle des peuples autochtones.

La Loi sur la Régie canadienne de l'énergie proposée permettrait de faire des progrès à tous ces chapitres en restaurant la confiance des investisseurs, en regagnant la confiance du public au moyen de nouvelles procédures ouvertes et inclusives pour favoriser la participation de tous et en faisant avancer la réconciliation avec les Autochtones, et ce, tout en veillant à ce que les bons projets aillent de l'avant et à ce que les ressources énergétiques arrivent sur les marchés rapidement et d'une façon respectueuse de l'environnement.

POURQUOI CETTE MODERNISATION?

Lors d'initiatives de mobilisation, comme les groupes d'experts, les vastes consultations auprès du public et quelques études parlementaires, les Canadiens ont indiqué clairement que les règlements fédéraux sur le secteur énergétique doivent continuer à évoluer et s'adapter à la conjoncture en constante évolution. Cela s'applique notamment à l'ONE, dont la structure, le rôle et le mandat n'ont pratiquement pas changé depuis l'adoption, en 1959, de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Les Canadiens ont proposé un large éventail de réformes réglementaires possibles. Par contre, ils s'entendaient tous pour dire qu'un organisme moderne de réglementation de l'énergie est essentiel à l'intégration de nos objectifs énergétiques, économiques et climatiques ainsi qu'au renouvellement des relations avec les peuples autochtones. Autrement dit, les bons projets seraient mis en œuvre grâce à des décisions prises en temps utile, tenant compte des valeurs communes et générant des retombées pour tous.

La RCE permettrait de répondre aux souhaits exprimés par le public : ses examens seraient plus clairs, ses pouvoirs mieux établis, ses décisions plus rapides et ses échéanciers plus prévisibles et mieux gérés. Tous ces facteurs auraient pour effet d'accroître la confiance des investisseurs.

En outre, le nouvel organisme serait mieux en mesure de composer avec des marchés énergétiques mondiaux en pleine mutation, avec le contexte juridique évolutif entourant les droits autochtones et avec les nouvelles technologies qui offrent des possibilités sans précédent en matière de transparence et de consultation du public.

Ainsi, le mandat de la RCE couvrirait les enjeux émergents dans le secteur de l'énergie, comme la réglementation sur l'exploitation des énergies renouvelables en mer, il ferait avancer la réconciliation avec les peuples autochtones et trouverait de nouveaux moyens de favoriser une participation concrète du public. En se fondant sur la science, les données probantes et les connaissances autochtones, la RCE prendrait des décisions qui contribueraient au renforcement de la sécurité, à l'amélioration de la performance environnementale et à l'application de règlements plus clairs.

La RCE appuierait les efforts que déploie le gouvernement pour diversifier les marchés énergétiques du Canada, développer nos infrastructures énergétiques, stimuler la croissance économique, augmenter la participation du public, faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones et protéger l'environnement, dès maintenant et pour les générations futures.

Dans le système actuel :

- La participation publique aux audiences est réservée aux personnes directement concernées.
- La rigidité des procédures liées aux audiences et aux consultations est source de frustration pour les communautés autochtones.
- Les propriétaires fonciers touchés estiment ne pas être assez soutenus par l'ONE pour négocier équitablement avec les promoteurs de projets.
- La composition de l'ONE ne reflète pas entièrement l'importance de la diversité du Canada ni les perspectives régionales, et il n'y a pas d'exigence officielle en matière d'expertise sur des enjeux municipaux, techniques, environnementaux et autochtones.



AMÉLIORATIONS ATTENDUES

En créant un organisme de réglementation de l'énergie moderne et de calibre mondial, le Canada serait mieux placé pour maintenir sa compétitivité à l'échelle internationale, attirer des investissements, exploiter ses ressources énergétiques de manière responsable et favoriser une croissance économique verte.

Par exemple, le nouvel organisme fixerait des échéanciers prévisibles et des attentes claires pour les projets énergétiques. Cette approche permettrait aux promoteurs de projets et à leurs investisseurs de mieux planifier et d'intervenir plus tôt, ce qui donnerait lieu à des propositions bien élaborées, à de meilleurs résultats et à une conjoncture plus prévisible.

En outre, la RCE effectuerait ses examens réglementaires de manière plus ouverte, accessible, inclusive et transparente. Cette approche permettrait aux communautés d'avoir davantage leur mot à dire sur leur avenir, y compris en ce qui concerne la promotion d'une relation de nation à nation avec les peuples autochtones, entre la Couronne et les Inuits et de gouvernement à gouvernement, et assurerait des mécanismes de protection modernes et des mesures de sécurité rigoureuses pour l'environnement, afin que les Canadiens aient la certitude que les projets énergétiques seront réglementés de manière sûre et durable au profit des générations actuelles et futures.

Ce qui serait attendu de l'OCRE :

- Gouvernance moderne et efficace
- Processus décisionnel plus prévisible et plus rapide
- Mobilisation plus inclusive du public
- Participation accrue des Autochtones
- Sécurité et protection de l'environnement renforcée



OBJECTIF

Le présent guide décrit les principales dispositions de la Loi sur l'organisme canadien de réglementation de l'énergie proposée ainsi que les prochaines étapes, sous l'angle des cinq thèmes suivants :

1. Gouvernance moderne et efficace
2. Processus décisionnel plus prévisible et plus rapide
3. Mobilisation plus inclusive du public
4. Participation accrue des communautés autochtones
5. Sécurité et protection de l'environnement renforcées

1. GOUVERNANCE MODERNE ET EFFICACE

Selon les Canadiens, la modernisation de l'ONE passe d'abord par sa restructuration et la redéfinition de son rôle et de son mandat. Il s'agit notamment de clarifier ses responsabilités et ses activités tout en consolidant son indépendance et sa diversité.

La Loi sur la Régie canadienne de l'énergie proposée précise clairement le rôle de l'organisme et prévoit des mécanismes qui permettraient au gouvernement de transmettre, de façon transparente, une orientation stratégique à l'organisme.

Par exemple, la loi proposée établit une séparation entre la fonction décisionnelle de l'organisme, laquelle exige un haut degré d'indépendance, et ses activités quotidiennes, pour lesquelles un haut degré de responsabilisation est requis. Voici les trois principales mesures qui seraient prises pour y arriver :

1. mise en place d'un conseil d'administration chargé de superviser les activités de l'organisme et de fournir une orientation stratégique et des conseils à cet égard;
2. création d'un poste de chef de la direction, responsable des activités quotidiennes de l'organisme et distinct du poste de président du conseil d'administration; en outre, le chef de la direction ne siègera pas au conseil d'administration, ce qui établirait une distinction encore plus nette entre les rôles du conseil et ceux de la direction;
3. création d'un groupe de commissaires indépendants chargés d'effectuer des examens et de prendre des décisions en temps opportun, de façon inclusive et transparente.

La loi proposée comprend également des mesures visant à accroître la diversité et l'expertise des nouveaux administrateurs et commissaires. Elle prévoit notamment :

- une nouvelle idée maîtresse exigeant que les comités d'experts aient une connaissance des savoirs autochtones et des questions municipales, techniques et environnementales;
- une disposition exigeant qu'au moins un administrateur et un commissaire soient autochtones.



2. PROCESSUS DÉCISIONNEL PLUS PRÉVISIBLE ET PLUS RAPIDE

Le secteur canadien de l'énergie est une source importante d'emplois et d'investissements, et représente des recettes importantes pour les différents ordres de gouvernement. En 2016, par exemple, le secteur de l'énergie employait, directement ou indirectement, plus de 880 000 Canadiens, ses dépenses en capital ont injecté 75 milliards de dollars dans l'économie et il a généré approximativement 20 milliards de dollars de recettes publiques.

La réussite et la prospérité de l'industrie exigent l'établissement d'un processus décisionnel plus prévisible et plus rapide pour l'industrie, sans compromettre par ailleurs les consultations publiques, la réconciliation autochtone ou la gérance et la pérennité de l'environnement.

La loi propose d'équilibrer ces priorités par différents moyens :

Intégration

Les nouveaux projets énergétiques qui exigent une évaluation des impacts suivraient une procédure unique et intégrée menée de façon conjointe par le nouvel organisme fédéral d'évaluation des impacts (OFEI) et la RCE. Autrement dit, il n'y aurait qu'une évaluation par projet.

Selon cette nouvelle approche, l'OFEI serait responsable, en collaboration avec la RCE, de mener les évaluations des impacts et de coordonner les consultations auprès des populations autochtones. Cette approche comprendrait une nouvelle « phase précoce de mobilisation et de planification » visant à faire en sorte que les activités de participation du public et de consultation des groupes autochtones commencent plus tôt et soient plus inclusives et significatives. Par ailleurs, la RCE serait responsable des exigences réglementaires en vertu de la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie.

Le rapport final d'examen de chaque projet comprendrait deux sections : l'évaluation des impacts et les recommandations de la RCE ou d'un autre organisme réglementant le cycle de vie des projets.

Procédures plus efficaces et plus efficaces

Parmi les autres changements proposés, mentionnons le délai maximal de deux ans pour l'examen des grands projets assujettis à la procédure prévue dans la nouvelle Loi sur l'évaluation des impacts.

De plus, le nouvel organisme fédéral de réglementation aurait le pouvoir de prendre les décisions finales relatives à des fonctions administratives mineures, notamment en ce qui concerne la modification, le transfert ou la suspension de permis ou de certificats.

Nouveaux pouvoirs

La loi proposée restaurerait également le pouvoir de prise de décision d'avant 2012 par lequel l'organisme de réglementation est autorisé à délivrer un certificat pour un grand projet, sous réserve de l'approbation du cabinet. Du fait de ce changement :

- le cabinet du gouvernement fédéral n'aurait plus le pouvoir renverser une décision défavorable de l'OCRE;
- le cabinet pourrait néanmoins demander aux commissaires de réexaminer une décision.



3. MOBILISATION PLUS INCLUSIVE DU PUBLIC

Les Canadiens sont aujourd'hui plus mobilisés et plus informés à l'égard des questions énergétiques, économiques et environnementales. Ils souhaitent participer aux examens réglementaires des projets énergétiques et d'infrastructures, et ils veulent que les organismes de réglementation communiquent rapidement en ligne tout nouveau renseignement et développement.

Reconnaissant cela, la loi proposée contient des dispositions visant à promouvoir une mobilisation plus inclusive.

Dans le cas des projets désignés, les examens de la nouvelle RCE seraient étroitement intégrés au travail de l'OFEI en vue de créer une procédure unique et cohérente. Cette intégration contribuerait à la prise en compte des points de vue du public, à des examens plus rigoureux et à des décisions dont on peut démontrer le bien-fondé.

À ces fins, la RCE utiliserait ses plateformes existantes pour organiser des consultations stratégiques publiques élargies et mobiliser la population en dehors des procédures traditionnelles d'audience. Ces changements offriraient aux Canadiens davantage d'occasions de débattre d'enjeux urgents qui débordent le cadre de l'examen d'un projet.

Plus ouvert et plus transparent, la RCE publierait de l'information plus facile à comprendre et plus accessible. Voici les principaux éléments à cet égard :

- L'actuel « droit de participation » de l'ONE serait éliminé pour que le public ait la possibilité d'exprimer ses points de vue durant un examen réglementaire. La RCE accepterait également les commentaires du public sur une liste préliminaire d'enjeux et de facteurs.

- La RCE mobiliserait aussi le public en dehors des procédures d'audience et à une plus grande échelle – à la fois dans ses bureaux et au moyen d'une présence accrue dans les régions.
- Le programme de la RCE pour le financement des participants serait élargi afin de fournir des fonds additionnels et d'appuyer de nouvelles activités.
- Les facteurs actuellement pris en compte par l'organisme de réglementation pour déterminer si un projet sert l'intérêt général refléteraient explicitement des considérations relatives aux questions environnementales, sociales, sécuritaires et socio-économiques, ainsi que les incidences sur l'égalité entre les sexes et sur les peuples autochtones, et les obligations du Canada en matière de changement climatiques
- La RCE publierait régulièrement des rapports d'incidents à jour et créerait des outils sur des sujets clés comme le modèle de recouvrement de coût, les normes en matière de conformité et pour les systèmes de gestion et la protection de l'environnement.



4. PARTICIPATION ACCRUE DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Aucune relation n'est plus importante pour le Canada que celle qu'il entretient avec les peuples autochtones. C'est pourquoi le gouvernement s'est engagé à renouveler avec les peuples autochtones une relation fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat.

Le secteur de l'énergie du Canada favorise déjà l'atteinte de bon nombre de ces objectifs en plaçant les partenariats solides avec les peuples autochtones au cœur de sa stratégie de réussite. À titre d'exemples figurent la création de comités consultatifs et de surveillance autochtones pour collaborer dans le cadre des nouveaux projets de pipelines et l'adoption de procédures d'examen environnementaux qui relèveront des Autochtones.

La loi proposée fait fond sur ce bon travail et élève le niveau d'excellence :

- en veillant à une communication et à une collaboration avec les peuples autochtones tôt dans le processus;
- en reconnaissant les droits des peuples autochtones dès le départ et en confirmant le devoir de consulter du gouvernement, ce qui comprend une exigence de mener une évaluation des impacts sur ces droits;
- en établissant l'exigence de tenir compte du savoir autochtone;
- en renforçant la capacité et en accroissant le financement pour favoriser la participation autochtone;
- en créant des dispositions et des ententes avec les autorités autochtones prévoyant l'exercice de pouvoirs et de responsabilités en vertu de la loi, comme la réalisation d'évaluations;
- en visant à obtenir un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.
- Mettre en place un Comité consultatif autochtone qui sera composé de membres représentant les intérêts des Premières Nations, des inuits, et des métis. Ce comité permettra d'accroître la participation des peuples autochtones dans la surveillance du cycle de vie des projets.



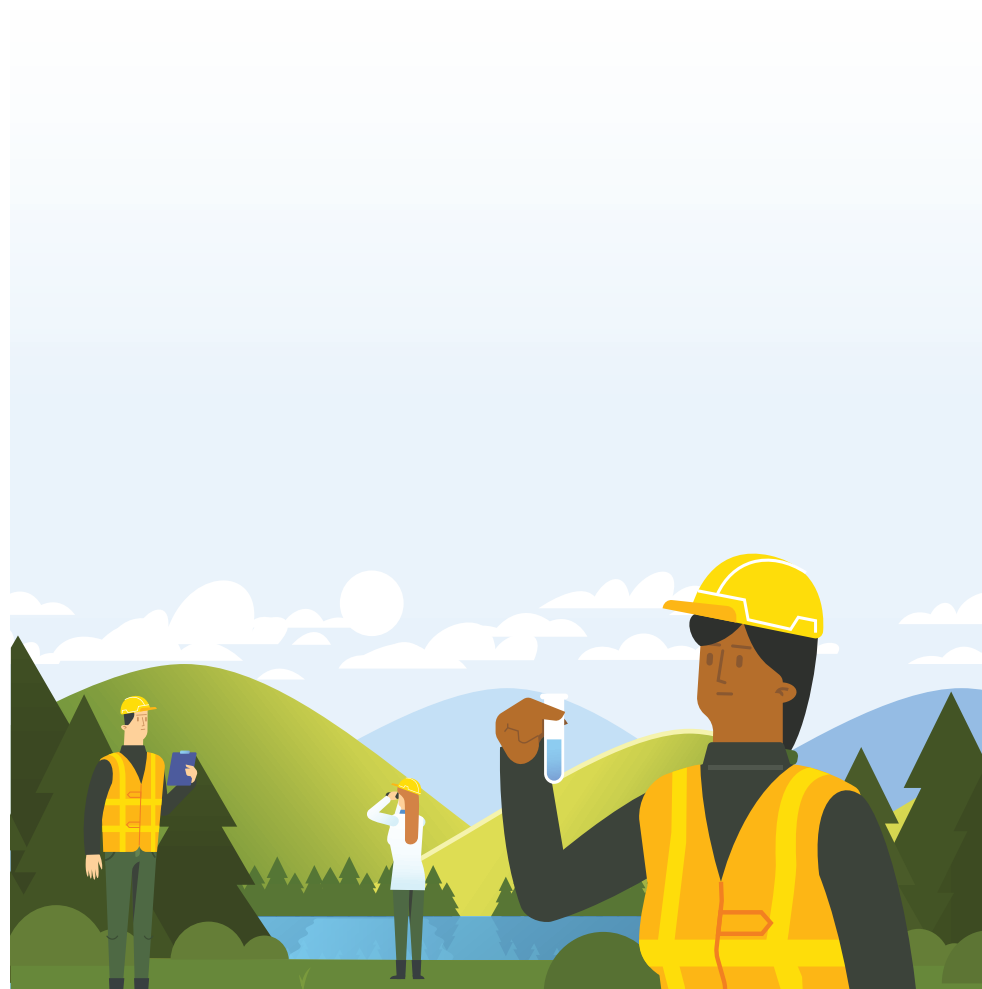
5. SÉCURITÉ ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT RENFORCÉES

Les Canadiens s'intéressent de plus en plus à la façon dont les projets énergétiques sont réglementés tout au long de leur cycle de vie – de leur conception initiale jusqu'à la cessation progressive des activités, en passant par la construction et l'exploitation.

C'est pourquoi ils tiennent à avoir l'assurance que l'organisme fédéral de réglementation de l'énergie possède les outils nécessaires pour protéger l'environnement et veiller à la conformité réglementaire des entreprises.

La Loi sur la Régie canadienne de l'énergie proposée permettrait d'atteindre ces objectifs en actualisant le cadre juridique de l'organisme de réglementation de plusieurs façons importantes, notamment :

- en actualisant les pouvoirs des agents d'inspection fédéraux pour qu'ils puissent agir rapidement et, au besoin, ordonner la suspension des travaux dès que seraient constatées des activités non sécuritaires ou des dérogations aux conditions fixées;
- en exigeant que les entreprises protègent mieux leurs infrastructures;
- en précisant le rôle de surveillance de l'organisme de réglementation pour inclure l'application des normes de cybersécurité;
- en autorisant l'organisme fédéral de réglementation de l'énergie à faire cesser de façon sécuritaire les activités de pipelines dont le propriétaire est sous séquestre, insolvable ou en faillite.



PROCHAINES ÉTAPES

Le projet de loi proposé par le gouvernement du Canada, s'il est adopté, mettrait en place des règles améliorées pour :

- protéger l'environnement;
- rétablir la confiance du public;
- renforcer l'économie;
- appuyer la réconciliation avec les peuples autochtones.

Les règles améliorées proposées aujourd'hui doivent être soumises au Parlement. En attendant que les règles améliorées entrent en vigueur, les lois en vigueur et les principes provisoires s'appliquent aux projets faisant l'objet d'un examen. Le gouvernement sollicitera les commentaires des Canadiens sur les règlements et sur les changements aux politiques qui devront accompagner le projet de loi.

Consultez Canada.ca/examensenvironnementaux pour en apprendre davantage.

