



POUVOIR NOURRIR
POUVOIR GRANDIR

L'Union des producteurs agricoles

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

AU COMITÉ D'EXPERTS SUR LA MODERNISATION DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Commentaires de l'Union relatifs à la modernisation de l'Office national
de l'énergie

Le 28 mars 2017



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

ISBN 978-2-89556-174-3 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	4
1. INTRODUCTION	5
2. LA MODERNISATION DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE EN 12 FICHES	6
2.1. GOUVERNANCE DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE	6
2.2. MANDAT ET CADRE RÉGLEMENTAIRE	7
2.3. INFORMATION, RAPPORT ET CONSEILS EN MATIÈRE D'ÉNERGIE	8
2.4. RÔLES DÉCISIONNELS À L'ÉGARD DES PROJETS	8
2.5. DÉTERMINATION DE L'INTÉRÊT PUBLIC DE LA POPULATION CANADIENNE	9
2.6. SÉCURITÉ ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	10
2.7. PRÉVENTION, PRÉPARATION ET INTERVENTION EN CAS D'URGENCE : OUTILS ET EXIGENCES	11
2.8. PARTICIPATION DU PUBLIC	12
2.9. PROCESSUS D'AUDIENCE	13
2.10. ACQUISITION DE TERRAINS ET INDEMNISATION	14
3. CONCLUSION	16

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'Union contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'Union et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 41 200 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 422 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à 55 800 personnes. Chaque année, ils investissent au-delà de 620 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2014, le secteur agricole québécois a généré 8,1 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

4

Les 31 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 300 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,1 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'Union trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'OCDE pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs, productrices agricoles et forestiers a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'Union regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'Union, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

L'Union des producteurs agricoles remercie le comité d'experts, mandaté par le ministre des Ressources naturelles du Canada, de lui donner l'opportunité de présenter les commentaires et les préoccupations des producteurs agricoles et forestiers relativement à l'exercice en cours dont l'objectif est de moderniser l'Office national de l'énergie.

L'Union comprend que cette démarche s'inscrit en dehors des exercices d'évaluation normaux donc qu'il s'agit d'une occasion de renforcer le processus de réglementation afin de s'assurer que l'Office demeure un organisme de réglementation moderne, efficace et efficient.

Dans le cadre de l'actuelle démarche, 12 fiches thématiques ont été produites afin de susciter les commentaires des participants et d'encadrer la consultation. D'entrée de jeu, l'Union souhaite attirer l'attention du comité d'experts sur deux éléments :

1. Il n'y a pas de fiche distincte au sujet des propriétaires fonciers directement touchés par le passage d'infrastructures énergétiques sur leurs terres. Les éléments les concernant se trouvent notamment dans la fiche portant sur la participation du public ou sont disséminés dans les autres fiches. Rappelons que ces propriétaires doivent vivre quotidiennement avec ces infrastructures sur leurs terres et, pour cette raison, ils mériteraient donc d'obtenir un traitement distinct de la part de l'Office, de Ressources naturelles Canada et du gouvernement du Canada.
2. L'expression et le concept relatif à l'acceptabilité sociale sont absents de ces fiches. Pourtant, cette condition est dorénavant devenue un *passage obligé* pour bien des projets énergétiques, surtout ceux liés au transport d'hydrocarbures. Bien que l'acceptabilité sociale relève de la responsabilité du promoteur d'un projet, le gouvernement du Canada et l'Office ont tout de même un rôle important à jouer, notamment en s'assurant que le tribunal ait toute l'indépendance nécessaire pour rendre une décision impartiale. De plus, les personnes dont les droits de propriété seront touchés par de telles décisions doivent être adéquatement protégées par l'Office, ce qui n'est pas explicitement indiqué dans son mandat actuel.

2. La modernisation de l'Office national de l'énergie en 12 fiches

2.1. Gouvernance de l'Office national de l'énergie

Il est indiqué dans cette fiche que « présentement, la Loi sur l'Office ne comporte aucune disposition explicite concernant l'expertise, les aptitudes linguistiques, la représentation régionale, le sexe ou l'ethnie des membres¹ ». Il y est également écrit que les membres désignés de l'Office doivent être capables de comprendre la langue officielle choisie pour l'audience, sans nécessiter l'aide d'un interprète.

Soulignons que, depuis mai 2016, un critère pour la sélection des juges de la Cour suprême est celui du bilinguisme fonctionnel, ce qui signifie comprendre sans traduction et lire les deux langues officielles. **L'Union est d'avis que l'Office devrait s'inspirer de ce critère utilisé à la Cour suprême pour la sélection des membres de l'Office.**

En ce qui a trait à la représentativité régionale, **l'Union considère qu'il serait opportun d'avoir des membres (permanents et temporaires) de toutes les provinces et territoires.** Ainsi, l'Office comprendrait mieux les différences régionales.

Lors du passage d'infrastructures linéaires, la majorité des propriétés privées qui sont touchées par le passage d'un pipeline sont celles situées sur des terres agricoles et forestières. Des façons particulières de travailler s'appliquent aux terres agricoles afin de conserver leur productivité. À l'égard des expertises recherchées pour la composition des membres de l'Office, **l'Union considère que les sciences pertinentes au domaine agricole² devraient être ajoutées à celles mentionnées en novembre 2015 dans la lettre de mandat du ministre des ressources naturelles, à savoir** les sciences environnementales, le développement communautaire et les connaissances traditionnelles autochtones.

Finalement, relativement à la question de l'emplacement du siège social, **l'Union considère que ce dernier pourrait demeurer à Calgary** puisque l'Office a ouvert, en 2015, deux bureaux régionaux dans l'est et l'ouest du pays, soit un à Montréal et l'autre à Vancouver. **Selon l'Union, il est impératif que ces bureaux soient maintenus**, même si certains projets actuellement sous analyse ne vont pas de l'avant. L'Union souligne toutefois qu'un retour du siège de l'Office à Ottawa permettrait aussi de répondre, du moins en partie, à la crainte d'une capture réglementaire et de renforcer la crédibilité de l'Office auprès du grand public.

L'Union souhaite également que l'Office continue à investir dans les compétences professionnelles de ses employés, notamment en agriculture, afin de permettre à l'Office de disposer des ressources adéquates pour remplir son mandat.

¹ [Source](#). Consulté le 23 mars 2017.

² Sans être exhaustif, il peut s'agir notamment de l'agronomie, de l'agroéconomie, du droit rural, voire de l'écotoxicologie.

L'Union considère que l'indépendance de l'Office par rapport au gouvernement fédéral devrait être rétablie en ce qui concerne son pouvoir de décision relativement aux demandes de construction ou d'exploitation de pipelines et de certaines lignes de transport d'électricité. Avant la réforme de 2012, l'Office avait le pouvoir de refuser la délivrance d'un certificat à une compagnie souhaitant construire un pipeline ou, si l'office estimait qu'un tel certificat devait être émis, de recommander au gouvernement fédéral la délivrance du certificat. Depuis la réforme de 2012, l'Office n'a plus le pouvoir de refuser une demande de certificat. **L'Union considère que le pouvoir de l'Office de refuser une autorisation de construction ou d'exploitation d'un pipeline doit être rétabli afin de renforcer le rôle et la responsabilité des membres de l'Office en tenant compte, notamment, de l'acceptabilité sociale des projets.**

2.2. Mandat et cadre réglementaire

Sur le site Internet de l'Office, il est indiqué : « En outre, la réglementation de l'Office couvre le cycle de vie complet d'un projet. Durant la construction, l'Office est présent. Durant l'exploitation, l'Office est présent. Quand un projet atteint la fin de sa vie utile et que le moment de la cessation d'exploitation est arrivé, l'Office est présent pour s'assurer que l'opération se déroule en toute sécurité et en protégeant l'environnement et le public³ ».

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la sûreté des pipelines, le 19 juin 2016, l'Office est également responsable des pipelines abandonnés dans le sol à la suite de la cessation d'exploitation. Ce changement est très important pour les propriétaires fonciers, car advenant qu'un événement malheureux survienne après ladite cessation, ils pourront se tourner vers l'Office pour obtenir une remise en état de leur propriété et ils seront assurés que les sommes nécessaires seront au rendez-vous, par l'entremise de fiducies créées pour couvrir les frais liés à la post-cessation d'exploitation. Pour ces raisons, **l'Union demande d'ajouter comme nouvelle responsabilité de l'Office la post-cessation d'exploitation des pipelines.**

L'Union recommande que l'Office respecte aussi les compétences provinciales et les priorités exprimées par les cadres législatifs et réglementaires provinciaux. Plus particulièrement au Québec, l'Union recommande que les décisions de l'Office tiennent compte des priorités exprimées par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), en ce qui concerne la primauté des activités agricoles et la limitation des activités contraignantes pour celles-ci. En effet, au même titre que les lois environnementales, les lois sur l'aménagement du territoire, que ce soit la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ou la LPTAA, sont des lois à caractère public dont l'objectif général doit prévaloir sur les intérêts privés, soit ceux des compagnies pipelinières. Plus particulièrement, l'article 1.1 de la LPTAA stipule que « le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement ». La LPTAA indique aussi, à son article 12, que la Commission de protection du territoire agricole tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles (notre souligné)⁴. Ainsi, **l'Union insiste sur le fait que l'intérêt public des provinces, exprimé par leurs lois, doit être pris en**

³ [Source](#). Consulté le 23 mars 2017.

⁴ [Source](#). Consulté le 23 mars 2017.

compte au même titre que l'intérêt public tel que l'Office l'entend pour les besoins de l'article 52.2 de la Loi sur l'Office.

2.3. Information, rapport et conseils en matière d'énergie

L'Union constate que, traditionnellement, le mandat de l'Office en matière d'information sur les marchés énergétiques s'est concentré sur les hydrocarbures⁵ et l'électricité. Le fait d'informer et de conseiller le gouvernement fédéral permet aussi à l'Office de jouer son rôle décisionnel en matière d'autorisation d'exportation de gaz, de pétrole ou d'électricité. Toutefois, les énergies renouvelables occupent une place croissante dans le bouquet énergétique canadien et l'Office doit pouvoir disposer de données aussi complètes que possible sur l'ensemble des filières énergétiques afin de remplir adéquatement son mandat d'information et de conseil auprès du gouvernement canadien. **L'Union recommande donc à l'Office d'accroître ses efforts en matière de collecte d'information sur les énergies renouvelables et leur utilisation au Canada.**

De plus, étant donné que les infrastructures énergétiques sont installées sur les terrains des propriétaires fonciers, **l'Union souhaite que ceux-ci soient informés par écrit et de manière régulière, annuellement par exemple, des types de produits pétroliers qui vont circuler dans les pipelines traversant leurs terres et également qu'ils soient rapidement avisés en cas de changement de produit transporté.**

L'Union recommande aussi à l'Office d'améliorer la coordination et la diffusion de l'information relative à l'énergie, notamment celle produite par les organismes provinciaux collectant et diffusant des données relatives à la production, le transport et la consommation d'énergie, dans le but d'en faciliter la recherche pour le grand public.

8

Finalement, l'Union recommande à l'Office de s'inspirer du processus mis en place par Statistique Canada dans l'élaboration du recensement agricole afin de faire participer le public à l'établissement des priorités relatives à l'information sur l'énergie et à sa diffusion. Ainsi, l'Office pourrait organiser des ateliers ou mener une consultation en ligne auprès des utilisateurs de données, notamment des représentants des ministères fédéraux et provinciaux, des parties prenantes impliquées dans les différents comités mis en place par l'Office, des universitaires et des fournisseurs de services (ex. : consultants).

2.4. Rôles décisionnels à l'égard des projets

L'Union constate que le processus décisionnel actuel crée un régime à deux vitesses et est source d'iniquités du point de vue des propriétaires fonciers. En effet, l'article 58 de la Loi permet à l'Office de soustraire les pipelines de moins de 40 kilomètres au processus imposé à ceux de plus de 40 kilomètres. Cela implique, par exemple, qu'un producteur agricole n'aurait éventuellement pas la possibilité de participer à une audience publique pour expliquer les impacts du projet sur ses terres et ses activités si l'Office choisit de ne pas en faire pour un projet de moins de 40 kilomètres, alors que ces impacts seraient exactement les mêmes s'il s'agissait d'un pipeline de plus de 40 kilomètres.

⁵ Hors charbon.

Dans la mesure où l'audience publique « a pour but de recueillir toute l'information pertinente, y compris les renseignements fournis par le public, et de l'examiner avec soin avant de rendre une décision »⁶, **l'Union maintient que le processus décisionnel, en particulier l'obligation de mener une consultation publique, devrait être le même sans égard à la longueur d'un pipeline.**

De plus, l'inscription d'un seuil de 40 kilomètres à l'article 58 de la Loi crée un effet favorisant le *saucissonnage* de projets et limite la prise en compte des impacts cumulatifs des projets de pipelines, du moins par le grand public voire même par l'Office. En effet, un promoteur envisageant de construire, par exemple, un pipeline de 120 kilomètres à moyen terme aurait intérêt à scinder son projet en trois sections de 40 kilomètres plutôt qu'en un seul bloc afin d'éviter éventuellement d'avoir à se soumettre aux obligations de l'article 52. Ceci est un problème tant du point de vue du public que de l'Office. D'une part, en limitant la participation du public pour les projets de moins de 40 kilomètres, il est possible que des intervenants touchés par le projet, ou par un ensemble de projets de moins de 40 kilomètres, ne puissent présenter leur point de vue devant l'Office. D'autre part, cela conduit l'Office, en tant que régulateur, à analyser la valeur d'un projet en s'appuyant en grande partie sur la documentation déposée par le promoteur sans qu'elle puisse être corroborée ou contredite au moyen de l'information provenant d'audiences publiques.

2.5. Détermination de l'intérêt public de la population canadienne

L'intérêt public canadien a largement évolué depuis la mise en place de l'Office en 1959. De nouveaux enjeux sont apparus au public canadien, dont les préoccupations relatives au développement durable, la prise en compte des changements climatiques, les enjeux de sécurité publique, etc.

À titre d'exemple, l'article 6 de la Loi sur la Régie de l'énergie au Québec précise que « dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif (notre souligné) ». Un autre exemple se trouve dans l'ensemble de principes ou d'objectifs retenus dans la Loi sur le vérificateur général de 1995⁷.

L'Union a pris note de la description de l'intérêt public⁸ utilisée par l'ONÉ et comprend qu'il soit difficile d'inscrire une définition de l'intérêt public dans la Loi, dans la mesure où il s'agit d'un

⁶ Ressources naturelles Canada, 2010. *Guide à l'intention des propriétaires fonciers et du grand public*, p. 5.

⁷ Ces objectifs sont : l'intégration de l'environnement et de l'économie, la protection de la santé des Canadiens, la protection des écosystèmes, le respect des obligations internationales du Canada, la promotion de l'équité, une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie, la prévention de la pollution, le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

⁸ « L'intérêt public englobe toute la population canadienne et consiste en un équilibre entre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux, qui change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société ».

concept évolutif. Par ailleurs, actuellement la Loi reconnaît que l'Office peut (notre souligné) tenir compte des conséquences sur l'intérêt public dans ses décisions⁹.

D'une part, il semble primordial, du point de vue de l'Union, que la Loi soit modifiée afin de rendre obligatoire la prise en compte de l'intérêt public canadien par l'Office. **Ainsi, selon l'Union, l'article 52 (2) devrait être modifié afin de rappeler la primauté de l'intérêt public canadien.** Cet article pourrait par exemple être rédigé de cette façon :

« En faisant sa recommandation, l'Office tient compte de tous les facteurs qu'il estime directement liés au pipeline et pertinents, en particulier les conséquences sur l'intérêt public canadien, et peut tenir compte de ce qui suit : (...)»

D'autre part, comme le souligne la fiche *Information, rapports et conseils en matière d'énergie*, jusqu'à présent, la première et unique préoccupation en matière d'exportation d'énergie est l'impact sur le marché intérieur, soit en s'assurant d'abord de l'autosuffisance en matière de gaz et de pétrole, soit en tenant compte des conséquences sur les autres provinces en matière d'électricité. À ce titre, l'Office n'est pas obligé, jusqu'à présent, de prendre en compte d'autres facteurs dans ces décisions, comme la cohérence avec la politique environnementale ou l'équité intergénérationnelle.

Ainsi, de façon plus précise, l'Union constate que certains facteurs incontournables en matière de législations relatives à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement sont absents de la liste figurant à l'article 52 (2) et il conviendrait de les ajouter à savoir la lutte aux changements climatiques, l'équité intergénérationnelle ainsi que les ressources et les activités agricoles et forestières.

2.6. Sécurité et protection de l'environnement

L'autorisation de l'Office en matière d'exportation d'électricité ne repose essentiellement que sur les conséquences de l'exportation sur les autres provinces que la province exportatrice¹⁰. La formulation de cet article est particulièrement limitative dans la mesure où elle ignore les enjeux environnementaux au sens large, y compris les impacts sur les activités agricoles, comme élément essentiel à considérer. **L'Union demande que l'Office prenne également en compte les enjeux environnementaux, particulièrement les impacts sur les terres et les activités agricoles, dans ses décisions sur les demandes d'exportation d'électricité.**

L'Union a pris connaissance des constats du commissaire au développement durable, publiés en 2015, au sujet de la surveillance des pipelines de compétence fédérale¹¹. Pour l'Union, il est vital que l'Office assume complètement ses responsabilités et s'assure que les compagnies pipelinières remplissent leurs obligations en matière environnementale, et ce, tout au long du cycle de vie des pipelines, en incluant la post-cessation.

L'Union est aussi très attachée au fait que l'Office s'assure que les informations relatives au respect des conditions qu'elle a énoncées et au suivi des effets sur l'environnement des infrastructures soient communiquées régulièrement aux propriétaires fonciers touchés par un

⁹ Article 52 (2) de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

¹⁰ Article 119.08 de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

¹¹ [Source](#). Consulté le 23 mars 2017.

projet. En ce sens, **s'il existe un souhait de la communauté qu'un comité local de suivi soit mis en place pour un projet de pipeline, l'Union estime que l'Office devrait ordonner la mise en place systématique d'un comité de suivi afin de tenir compte des préoccupations du milieu et de maintenir l'acceptabilité sociale des projets.**

2.7. Prévention, préparation et intervention en cas d'urgence : outils et exigences

Le 8 novembre 2016, l'Union transmettait ses commentaires relativement au projet de Règlement sur les obligations financières relatives aux pipelines (voir annexe). Ce règlement a été publié dans la [Gazette du Canada – Partie 1](#) (No. 41 – édition de 8 octobre 2016) aux fins de commentaires publics. La version définitive du règlement n'est pas encore parue.

Pétrole

L'Union s'interroge quant aux seuils de délimitation des catégories et des montants de responsabilité associés. À titre d'exemple, l'Union souhaite rappeler le déversement de bitume provenant d'un oléoduc dans la rivière Kalamazoo qui transportait 189 000 barils par jour et qui, selon le classement proposé dans le projet de règlement, aurait ainsi été de la catégorie 2. Or, le montant du nettoyage estimé par la société Enbridge, en dehors des recours, fut de 1,2 G\$, soit bien au-delà des 300 M\$ qui sont proposés en montant de responsabilité absolue par catégorie.

Gazoducs

Pour ce qui est des montants de responsabilité absolue concernant les gazoducs, l'Union estime que les montants proposés aux catégories 2 et 3 semblent discutables et se demande si les montants prévus seraient suffisants pour supporter les conséquences d'une explosion qui se produirait près de bâtiments agricoles ou de zones habitées.

Autres produits

En ce qui a trait aux pipelines qui acheminent d'autres produits, l'Union est d'avis que les dommages causés aux cultures par des déversements de produits qui pourraient être potentiellement transportés entraîneraient un effet irréversible pour la culture en place et seraient lourds de conséquences pour les prochaines cultures (ex. : eau saline). Également, un déversement dans un cours d'eau causerait certainement des dommages qui nécessiteraient une remise en état. Pour ces raisons, les montants ainsi proposés pour les catégories 1 et 2 nous semblent trop faibles.

De plus, l'Union constate que les montants de responsabilité absolue pour certaines catégories (ex. : de la catégorie 3 des gazoducs et des catégories 1 et 2 des pipelines acheminant d'autres produits) sont à de bas niveaux relativement à des protections d'assurance de responsabilité civile dont les montants varient entre 2 et 5 M\$. En conséquence, l'Union est d'avis que ces niveaux se doivent d'être supérieurs.

Ainsi, l'Union demande à l'Office :

- ➔ **de rehausser le montant de responsabilité absolue de la catégorie 2, tant pour les pipelines qui transportent du pétrole que pour les gazoducs;**

- de rehausser le montant de responsabilité absolue minimum pour les gazoducs et les pipelines acheminant d'autres produits;
- de considérer les responsabilités les plus élevées dans l'établissement de la limite de risque absolue.

Concernant le montant des *ressources financières accessibles à court terme*, selon l'Union, celui-ci ne devrait pas être toujours proportionnel à la responsabilité absolue, que ce soit dans le cas des pipelines de pétrole, des gazoducs et des pipelines acheminant d'autres produits. **L'Union demande à ce qu'un montant plancher, suffisamment préventif, soit imposé.**

Enfin, relativement aux types d'instruments financiers, afin de circonscrire le risque, **l'Union demande que certaines formes d'instruments financiers proposés aux entreprises pipelinaires soient retirées de la liste apparaissant dans le projet de règlement. De plus, toute modification concernant la mise à jour d'un instrument financier sélectionné par l'entreprise pipelinère devrait être approuvée par l'Office (changement d'instrument financier ou de garant).**

Enfin, en ce qui a trait à la portion des *ressources financières accessibles à court terme*, l'Union demande de la limiter à des liquidités immédiatement mobilisables (espèces ou équivalent).

À la lecture du projet de règlement, l'Union comprend que, de manière volontaire, l'industrie peut créer un fonds commun qu'elle administrera, mais qui doit répondre à certains critères. Ce fonds peut faire partie des types d'instruments financiers qui pourraient être sélectionnés, tant pour la responsabilité absolue que pour les *ressources financières accessibles à court terme*, et représenter 100 % de la responsabilité absolue.

12

L'Union demande à l'Office de définir des paramètres additionnels lui permettant de mieux contrôler la gestion de ce fonds.

2.8. Participation du public

Selon l'Union, l'Office devrait informer les parties prenantes très tôt, en début de projet, des responsabilités qui incombent au promoteur. Une des problématiques qui existent actuellement est que l'Office peut difficilement commencer ce travail tant que le promoteur ne lui a pas déposé formellement son dossier. Ainsi, toute une série de rencontres aura lieu avant le premier contact avec l'Office et des séances d'information auront souvent déjà été tenues. À ce stade, les parties prenantes ne comprennent souvent pas l'importance de formuler tous leurs commentaires sur les problématiques potentielles que pourrait créer la venue d'un pipeline sur leur propriété. Il ne leur est également pas expliqué qu'un résumé des échanges et des préoccupations de toutes ces rencontres sera déposé à l'Office lors du dépôt du projet. Ainsi, certains promoteurs pourraient créer un biais dans leur analyse en indiquant que ces premières rencontres ont soulevé peu de questions et se sont déroulées dans une atmosphère où l'on sentait une acceptabilité sociale relative. Ainsi, **l'Union demande que l'Office rencontre préalablement les parties prenantes avant la tenue de portes ouvertes afin de les sensibiliser à leur rôle et aux étapes nécessaires pour qu'un promoteur puisse lui déposer un projet.**

En ce qui a trait aux consultations du public en dehors du processus d'audience, l'Union suggère de conserver et d'utiliser davantage le groupe sur les questions foncières qui est actuellement en place. Présentement, l'Union siège à ce comité et considère que ce dernier pourrait être davantage mis en valeur et utilisé afin de remettre en question la réglementation et les façons de faire de l'Office et des promoteurs. Les éléments abordés dans le cadre de ce comité pourraient provenir des préoccupations du public ou directement des organismes présents au comité.

2.9. Processus d'audience

Comme indiqué dans l'introduction, plusieurs des consultations organisées par les promoteurs visent aussi bien les propriétaires fonciers potentiellement touchés que les autres parties prenantes. **L'Union est d'avis que des consultations des propriétaires directement touchés doivent être organisées séparément des portes ouvertes ou d'autres rencontres pour la population en général. La même logique doit être mise de l'avant pour toute rencontre tenue par l'Office afin d'informer les parties prenantes et la population.**

L'article 58 de la Loi sur l'Office national de l'énergie prévoit que l'Office peut, par ordonnance, soustraire totalement ou partiellement à l'application des articles 29 à 33 (dispositions générales, tracé des pipelines, plan, profil et livre de renvoi) et 47 (détermination et acceptation du tracé détaillé et autorisation de mise en service) les pipelines, embranchement ou extension ne dépassant pas 40 kilomètres de long. Cette disposition a pour effet que, contrairement aux projets de pipelines de plus de 40 kilomètres de long (article 52), ces projets ne nécessitent pas la tenue d'audiences. En conséquence, la décision de l'Office est basée uniquement sur la documentation remise par le promoteur.

Pour l'Union, cette disposition est inacceptable. Cette dernière a pour effet de restreindre les droits de propriétaires fonciers sans leur donner la possibilité de se faire entendre. Que ce soit sous l'article 52 ou 58, la décision de l'Office a pour effet de restreindre la capacité du propriétaire à faire un plein usage de son droit de propriété. Cette décision ne devrait jamais être prise sans permettre aux propriétaires fonciers de se faire entendre. **Considérant ce qui précède, l'Union est d'avis que même pour des pipelines de moins de 40 kilomètres, des audiences publiques devraient être tenues. Un allègement réglementaire pourrait être aménagé, par exemple en invitant seulement les propriétaires directement touchés.**

L'Union a constaté que le *Guide à l'intention des propriétaires fonciers et du grand public* mentionne qu'un propriétaire ayant conclu un accord avec une société pipelinière relativement à son terrain devrait « s'assurer que sa participation à un processus de l'Office ne constitue pas une violation de l'accord conclu avec la société¹² ». **Du point de vue des producteurs agricoles et forestiers, une telle restriction n'est pas acceptable et l'Union souhaite que l'Office révise son guide en ce sens.** En effet, au-delà de l'asymétrie dans les relations entre une société pipelinière et un propriétaire foncier individuel, qui pourrait conduire ce dernier à conclure un tel accord sans que celui-ci reflète véritablement ses intérêts, il ne semble pas logique que l'Office tolère une éventuelle restriction de la participation du public intéressé à son processus d'audience. Par exemple, ceci pourrait priver l'Office d'information pertinente sur les impacts du

¹² Source : Office national de l'énergie, 2010. *Guide à l'intention des propriétaires fonciers et du grand public*, p. 9.

projet et donc nuire à la prise de décision éclairée prenant vraiment en compte l'intérêt public. De façon générale l'Union considère que de vouloir empêcher un propriétaire foncier de participer à une audience publique semble contraire à l'ordre public.

L'Union souhaite également indiquer que le processus de droit d'accès prévu à l'article 104 de la Loi sur l'Office national de l'énergie devrait s'appliquer seulement lorsqu'un promoteur a obtenu plus des deux tiers des signatures des propriétaires fonciers directement touchés par le projet.

Ainsi, l'Union estime qu'un promoteur ne devrait pouvoir obtenir un droit d'accès, qui s'apparente fortement à une expropriation, sans qu'une majorité importante des propriétaires accepte le projet. Si l'Office délivre un droit d'accès à un promoteur qui n'obtient pas suffisamment d'appui, il permet à ce dernier de négocier des ententes et des conditions à rabais et cela n'est pas acceptable.

Par ailleurs, l'Union souligne que les moyens de communication utilisés par le promoteur auprès du public explicitement mentionnés dans la Loi sur l'Office national de l'énergie ne sont plus adaptés et suffisants pour assurer la diffusion de l'information. En effet, l'article 34 (1) de la Loi indique que le promoteur doit utiliser « une publication largement diffusée » dans la région où se trouvent les terrains. Cet article ne tient pas compte des changements dans les modes de consommation de l'information et de la place privilégiée qu'occupent aujourd'hui les médias en ligne et les réseaux sociaux. Afin d'assurer une diffusion adéquate de l'information auprès des publics concernés par un projet de pipeline, les différents articles de la Loi, relatifs à des avis aux propriétaires ou au public en général, devraient être améliorés afin de tenir compte de cette réalité.

2.10. Acquisition de terrains et indemnisation

Le processus d'acquisition des terrains par les promoteurs, comme l'expérimentent les producteurs agricoles et forestiers, s'apparente souvent au *Far West*. En effet, un propriétaire foncier agissant de façon individuelle n'a généralement pas les ressources légales et financières pour négocier sur un pied d'égalité avec une compagnie pipelinière. Ce rapport de force déséquilibré, accentué par le pouvoir d'expropriation implicite que constitue l'article 104.1 de la Loi sur l'Office, est un facteur qui peut nuire à l'acceptabilité sociale des projets. De plus, les pratiques et le processus légal actuels, faisant la part belle aux négociations individuelles, peuvent être source d'iniquité entre propriétaires fonciers qui subiraient des conséquences similaires. Cela n'est évidemment pas souhaitable du point de vue de l'Union.

À propos du cadre législatif en matière d'indemnisation relative à l'utilisation des terres agricoles et forestières, l'Union préconise donc la reconnaissance d'un processus de négociation collective entre les demandeurs et les propriétaires fonciers. En effet, comme indiqué précédemment, le cadre législatif actuel entraîne une asymétrie dans le rapport de force entre les promoteurs de projets de pipeline et les propriétaires fonciers puisqu'il accorde un droit d'expropriation aux compagnies pipelinières. Cette asymétrie en droit peut être renforcée, dans les faits, par les ressources inégales dont disposent les promoteurs de projets et les propriétaires fonciers individuels en matière d'accès à des ressources permettant de faire valoir leurs droits (ex. : avocats, experts). **Ainsi, l'Union estime que la législation devrait prévoir au moins une étape intermédiaire, visant la négociation d'ententes collectives entre promoteurs**

et organisations de propriétaires fonciers, avant de permettre l'expropriation des propriétaires fonciers. De telles ententes permettent en particulier d'assurer une équité de traitement entre propriétaires fonciers subissant des impacts comparables.

Pour ces raisons, **l'Union souhaite que la Loi soit modifiée afin d'intégrer un mécanisme obligeant la négociation collective d'ententes-cadres entre les promoteurs de projets et des organisations regroupant des propriétaires fonciers afin de corriger l'inégalité du rapport de force entre promoteur et propriétaire privé.**

De plus, les pipelines ont des impacts sur les producteurs agricoles et forestiers actuels et futurs relativement à leur cycle de vie. Lorsqu'un pipeline est enfoui sur une propriété, plusieurs restrictions s'appliquent, dont l'obligation d'obtenir des autorisations avant de faire certains travaux aratoires ou d'apporter des améliorations au terrain. Ces obligations imposent des délais supplémentaires pour lesquels il n'y a pas de rétribution. De plus, certaines activités sont proscrites, notamment la construction d'infrastructures. Comme les producteurs agricoles et forestiers circulent régulièrement sur leurs terres avec des équipements dont la charge est importante et qu'ils travaillent le sol à des profondeurs pour lesquelles il est nécessaire d'obtenir des autorisations, et ce, pendant toute la durée de vie de l'infrastructure, **l'Union demande que ces inconvénients soient dédommagés par le paiement d'un loyer annuel, en plus des compensations offertes pour l'acquisition de la servitude et des indemnisations pour les dommages causés lors de la construction ou de travaux, tant que le pipeline sera enfoui dans le sol.**

L'Union rappelle aussi que l'article 86 de la Loi mentionne que l'accord d'acquisition doit prévoir une compensation pour l'acquisition de la servitude et le paiement d'une indemnité pour les dommages. En cas de litige, l'article 104 de la Loi permet à l'Office d'octroyer le droit d'accès (expropriation) aux compagnies pipelinières qui ne s'entendent pas avec les propriétaires fonciers touchés par le passage d'un pipeline. À titre d'organisme réglementaire, l'Office donne le feu vert pour exproprier les propriétaires fonciers, tout en indiquant que ces derniers doivent être dédommagés. Il est donc de sa responsabilité de s'assurer que les propriétaires fonciers soient équitablement traités, tant au niveau des mesures d'atténuation des impacts que pour les compensations offertes pour l'acquisition des servitudes, pour les dommages afférents à la construction et à la présence d'un pipeline, et cela, en toute transparence.

De plus, l'Union estime que le processus actuel de traitement des litiges en matière d'indemnisation des propriétaires fonciers par Ressources naturelles Canada n'est pas transparent. Présentement, le mécanisme de règlement des différends est tel que les propriétaires fonciers qui y sont confrontés se heurtent à certaines barrières administratives. Étant donné le peu d'information quant à l'issue des règlements de ces différends, l'actuel processus ne permet pas non plus d'utiliser la jurisprudence. **Afin d'assurer la transparence des décisions et de démontrer l'objectivité des critères en matière d'administration de la justice, l'Union propose que les litiges en matière d'indemnisation relatifs à l'utilisation des terres doivent relever des compétences de l'Office ou d'un tribunal indépendant et impartial et non de celles de Ressources naturelles Canada.**

3. Conclusion

L'Union insiste sur le fait qu'en tant que tribunal, l'Office doit rendre des décisions impartiales qui tiennent compte de l'intérêt public canadien, bien que ce dernier soit évolutif, garantie d'acceptabilité sociale.

L'Office, par le biais de ce chantier de modernisation, a une occasion d'améliorer la prise en compte des relations que les propriétaires fonciers ont avec les promoteurs d'infrastructures énergétiques qui pour le moment s'avèrent clairement déséquilibrées.

Cela doit se traduire par une meilleure défense de ces propriétaires, les premiers concernés par le passage d'infrastructures, et ce à plusieurs niveaux soit notamment : la négociation d'ententes collectives, le paiement d'un loyer annuel et des mesures d'atténuation des impacts.

Enfin, la transparence et le rôle de l'Office doivent être accentués que ce soit, sans être exhaustif, dans les processus d'audience, les suivis de décisions prises, la communication envers les propriétaires fonciers, les garanties financières et les différends entre les propriétaires fonciers et les promoteurs.