



Loi sur la sûreté des pipelines

-Une Évaluation-

**Alliance des villes des Grands
Lacs et du St-Laurent**

Octobre 2016



**Great Lakes and St. Lawrence Cities Initiative
Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent**

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Mot du président | 2 |
| Conseil d'administration | 3 |
| À propos de nous | 4 |
| Sommaire exécutif | 5 |
| 1. Mise en contexte | 7 |
| 2. La <i>Loi sur la sûreté des pipelines</i> – les faits saillants | 9 |
| 3. Analyse de la <i>Loi sur la sûreté des pipelines</i> | 12 |
| 4. Analyse comparée..... | 16 |
| 5. Conclusion et recommandations | 21 |
| Bibliographie | 23 |
| Annexe 1 – Pipelines abandonnés | 24 |
| Annexe 2 – Mesures du gouvernement fédéral de 2012 spécifiques à l'ONÉ | 29 |
| Annexe 3 –Sanctions administratives pécuniaires (SAP)..... | 30 |
| Annexe 4 – Une nouvelle approche d'évaluation environnementales | 31 |
| Annexe 5 – Processus législatif du projet de loi C-46 – Liste des témoins entendus | 33 |

Mot du président

Les maires et mairesses de l'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent représentent une voix politique unie et unique dans la protection, la restauration et la mise en valeur des Grands Lacs et du Saint-Laurent, améliorant ainsi la qualité de vie de la population de cette immense région. Par leur approche intégrée des enjeux environnementaux, les maires canadiens et américains de l'Alliance forment un mouvement dont l'objectif consiste à assurer la pérennité de cette précieuse ressource pour les générations à venir.



M. Denis Coderre
Maire de Montréal
Président de l'Alliance
des villes

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Denis Coderre".

Denis Coderre

Conseil d'administration



Président
M. Denis Coderre
Maire de Montréal, Qc



Vice- Président
M. Paul Dyster
Maire de Niagara Falls, NY



Secrétaire- Trésorier
Mme Sandra Cooper
Mairesse de Collingwood, On



M. Mitch Twolan
Maire de Huron- Kinloss,
On



M. John Dickert
Maire de Racine, Wis



M. Keith Hobbs
Maire de Thunder Bay, On



M. Régis Labeaume
Président de la Communauté
métropolitaine de Québec



M. Tom Barrett
Maire de Milwaukee, Wis



M. Rahm Emanuel
Maire de Chicago, Ill



Mme Karen Freeman-
Wilson
Mairesse de Gary, Ind



Mme Rosalynn Bliss
Mairesse de Grand Rapids,
Mich



M. Denis Lapointe
Maire de Salaberry-de-
Valleyfield, Qc



M. Walter Sendzik
Maire de St. Catharines, On



M. Joseph Sinnott
Maire de Erie, Pen



M. Randy Hope
Maire de Chatham- Kent,
On



Mme Emily Larson
Mairesse de Duluth, Minn

À propos de nous

L'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent est une coalition binationale de maires du Canada et des États-Unis et autres représentants locaux travaillant en vue de favoriser la protection et la restauration des Grands Lacs et du Saint-Laurent. En intégrant leurs agendas environnementaux, sociaux et économiques, les gouvernements locaux aident à faire subsister une ressource qui représente environ 20 pour cent de l'approvisionnement mondial en eau douce de surface, qui fournit une eau potable à 40 millions de personnes et qui forme la pierre d'assise sur laquelle repose l'économie de la région.

L'Alliance a été fondée en 2003 par le maire de Chicago, Monsieur Richard M. Daley. Monsieur David Miller, maire de Toronto, en est le président-fondateur au Canada. Depuis 2003, l'Alliance a grandi et englobe maintenant des municipalités de différentes tailles dans l'ensemble du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, représentant plus de 17 millions de personnes. L'Alliance compte plus de 120 municipalités membres aux États-Unis et au Canada, chacune faisant preuve d'un souci d'intendance, de la part des représentants élus, à la grandeur du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, et assumant une responsabilité, à l'échelle locale, pour le rehaussement et la survie des lacs et du fleuve.



Sommaire exécutif

En 2014, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-46 visant à réformer le régime de responsabilité légal pour les pipelines sous réglementation fédérale, historiquement considéré comme inadéquat. Le projet de loi, également connu sous le nom de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, est entré en vigueur le 18 juin 2016. La Loi établit un régime de responsabilité légale en cas de déversement, y compris une responsabilité maximale de 1 G\$ pour les opérateurs de pipelines ayant la capacité de transporter 250 000 barils et plus lors d'incidents, même si une faute ou une négligence ne peut être démontrée. La Loi comprend également une disposition pour la création d'un tribunal administratif qui pourra, dans certaines circonstances, statuer sur les demandes d'indemnisation suite à un déversement. La Loi complémente également d'autres mesures législatives¹ adoptées par le gouvernement fédéral visant à fournir à l'Office national de l'énergie (ONÉ) le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires et à augmenter le nombre d'inspections et de vérifications. La Loi comprend également des provisions portant sur la prévention d'incidents, la responsabilité et les indemnisations ainsi que la préparation des plans d'intervention et d'urgence.

La Loi comporte plusieurs points positifs, tels que rendre les pollueurs responsables des dommages causés par un déversement de pipeline. Les dommages admissibles comprennent les pertes de ressources publiques, les dommages environnementaux et le recouvrement des coûts de nettoyage. Malgré ces avancées, la Loi demeure trop discrétionnaire. De plus, elle n'impose aucune responsabilité absolue ni ne fournit d'indications claires sur le calcul des dits dommages. La capacité de l'ONÉ d'assurer une surveillance et une application appropriée de la réglementation demeure également controversée.

¹ Cette Loi est complémentaire à d'autres mesures introduites par le précédent gouvernement conservateur modifiant les régimes de responsabilité pour les activités pétrolières et gazières de compétence fédérale, comme le projet de loi C-22, la *Loi sur la sécurité et la sécurité en matière énergétique* (titre abrégé) qui « modifie la responsabilité civile du Canada régimes à la fois pour l'industrie pétrolière et gazière en mer et pour l'industrie de l'énergie nucléaire » et la *Loi visant la protection des mers et ciel canadien* (anciennement le projet de loi C-3), qui a modifié la *Loi sur la responsabilité maritime* pour mettre en œuvre la convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport de substances dangereuses par mer.

En outre, la Loi ne confère pas une reconnaissance suffisante aux municipalités à titre de parties concernées, notamment au sujet des plans des mesures d'urgence et d'intervention déposés par les opérateurs de pipelines. Enfin, la Loi ne prévoit pas de régime assurant aux municipalités les ressources financières requises pour se préparer et répondre adéquatement à un incident lié à un pipeline.

Le rapport effectue une analyse comparative entre la Loi et la législation précédente ainsi qu'avec les recommandations émises par l'AVGLSL en 2013, lors des audiences de l'ONÉ sur le projet d'inversion de la ligne 9B d'Enbridge. Le rapport conclut en soumettant six recommandations, notamment sur la notion d'application discrétionnaire de la Loi, le concept de responsabilité illimitée, le rôle des municipalités à titre d'acteurs concernés, le dépôt de mesures d'urgence et de plans d'intervention, l'audit des mesures prises par l'ONÉ pour assurer une surveillance adéquate et une application respectueuse des règlements.

1. Mise en contexte

Le Canada compte plus de 825 000 kilomètres de pipelines dont 73 000 km (ou 9 %) traversent des frontières provinciales et/ou internationales. Ces derniers sont réglementés par le gouvernement fédéral par l'entremise de l'Office national de l'énergie (ONÉ). Ces pipelines comprennent principalement des lignes de transmission, qui déplacent annuellement 1,3 G de barils par jour (bpj). Alors que les pipelines sont considérés par plusieurs experts comme étant un mode de transport du pétrole et du gaz relativement sécuritaire comparativement aux autres modes², le régime de responsabilité du Canada dans l'éventualité d'une rupture de canalisation ou d'un déversement a longtemps été considéré comme étant insuffisant.

Les contribuables canadiens et les gouvernements locaux ont historiquement assumé un niveau de risque inéquitable en cas d'accident de grave. Par exemple, le bris du pipeline *Plains Midstream* dans le nord de l'Alberta en 2011 a causé le déversement de 4,5 M de litres de pétrole brut et a entraîné des coûts de nettoyage et de remise en état d'environ 70 \$ US. À titre de comparaison, Enbridge, qui a dépensé plus de 1,2 G\$ US pour les opérations de nettoyage à la suite d'un déversement dans la rivière Kalamazoo (Michigan) en 2010, aurait été tenu responsable au plus de 40 M\$ sous l'ancien régime de responsabilité canadien.

Plusieurs projets de pipelines sont en cours d'examen à travers le Canada dont le projet *Northern Gateway* d'Enbridge (525 000 bpj), l'accroissement de la capacité de *Trans Mountain* de Kinder Morgan (à 890 000 bpj) et le projet *Énergie Est* de TransCanada (1,1 M bpj). Chaque nouveau projet comprend des risques environnementaux— aussi minimes soient-ils, augmentant la menace d'un déversement majeur d'hydrocarbures d'où la nécessiter d'adopter un régime de responsabilité plus complet et rigoureux, tant pour le grand public que pour les divers paliers de gouvernement.

² Les pipelines réglementés par le gouvernement fédéral n'ont pas causé de déversements majeurs au cours des dernières années, bien que ceux-ci ne représentent que moins de 10 % du kilométrage total au pays. Les incidents liés aux pipelines réglementés par le gouvernement fédéral qui se produisent doivent être immédiatement signalés à l'ONÉ, qui compile les informations et les communiquent au public. Entre janvier 2008 à septembre 2014, l'Office a rapporté un total de 619 incidents (dont 64 incidents au-delà des limites prévues d'exploitation), ayant causé 20 blessés graves, six décès, 126 incendies, huit explosions et 46 déversements (au total environ 1,5 M de litres).

En 2014, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-46 à la Chambre des communes pour réformer le régime de responsabilité légale pour les pipelines sous réglementation fédérale. Le projet de loi, également connu sous le nom de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, a obtenu la sanction royale et est entré en vigueur le 18 juin dernier. Le présent rapport évalue les implications de cette Loi pour les membres canadiens de l’Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent (AVGSL) et propose une série de recommandations. Le rapport détaille les faits saillants de la Loi, les changements notables, les lacunes subsistantes et compare les modifications apportées aux recommandations formulées par l’AVGSL à l’ONÉ en 2013. De plus, cinq annexes jointes détaillent des aspects spécifiques de la réglementation des pipelines au Canada (ex. pipelines abandonnés, modifications apportées à l’ONÉ en 2012, sanctions administratives pécuniaires, etc.).

2. La Loi sur la sûreté des pipelines – les faits saillants

Le projet de loi C-46, modifiant la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* (titre abrégé: *Loi sur la sûreté des pipelines*), a reçu sa première lecture à la Chambre des communes le 8 décembre 2014³. Le projet de loi proposait de nombreuses modifications au régime législatif et réglementaire avec l'objectif déclaré de « renforcer la sûreté et la sécurité des pipelines réglementés par ces lois ». La *Loi sur la sûreté des pipelines* (ci-après nommée la Loi) comprend notamment:

De nouvelles mesures de prévention des incidents

- La Loi consacre pour la première fois dans la législation de l'ONÉ le principe du pollueur-payeur en rendant « les sociétés pipelinières pleinement responsables des coûts et des dommages qu'elles pourraient causer par un déversement de pétrole, de gaz ou de tout autre produit à partir d'un pipeline » [articles 16, 48.11- 48.17 de la Loi];
- La Loi clarifie et élargit les pouvoirs de vérification et d'inspection de l'ONÉ; et
- La Loi élargit les pouvoirs de l'ONÉ pour s'assurer que les compagnies exploitantes demeurent responsables de leurs pipelines abandonnés, y compris en exigeant que les compagnies exploitant des pipelines maintiennent des fonds pour payer l'abandon de leurs pipelines ou pour leurs pipelines abandonnés [articles 13-15 et 48-49] (consultez l'annexe 1 pour plus d'informations sur les pipelines abandonnés).

L'établissement de nouvelles responsabilités et mesures compensatoires

La Loi sur la sûreté des pipelines établit la responsabilité illimitée des compagnies pour les dommages causés, qu'il y ait négligence ou non, tant sous le régime du *common law* que du droit civil, notamment par l'adoption des clauses suivantes :

- La Loi renforce le principe d'établissement de responsabilité en rendant les compagnies exploitantes et toute autre personne morale qui, par faute ou négligence, causent un déversement, conjointement et solidairement responsables pour une variété de dommages, y compris (i) toute perte ou dommage causé à toute personne et (ii) les coûts encourus par le Canada, une

³ L'annexe 5 détaille les noms, affiliations et fonctions des témoins entendus au cours du processus législatif, à la fois des audiences tenues à la Chambre des communes et au Sénat.

- province ou toute autre personne en réponse à un incident [sections 48.12 (1) - (3)] ;
- La Loi établit, pour les compagnies exploitant un pipeline, un principe de responsabilité sans preuve de faute ou de négligence pour tout incident lié à un pipeline jusqu'à une limite financière de 1 \$G pour les grands opérateurs (pour les pipelines acheminant au moins 250 000 bpj). Pour les petits opérateurs de pipelines, les règlements de la Loi préciseront la limite. Cette nouvelle responsabilité absolue est complémentaire aux dispositions de responsabilité illimitée dans la Loi [sections 48.12 (4) - (12)] ; et
 - La Loi impose de nouvelles causes statutaires pour des réclamations effectuées suite à des fautes ou selon le principe d'une responsabilité absolue, réclamations qui peuvent être soumises devant un tribunal compétent, avec un délai de prescription de trois ans après la date des pertes ou de six ans après la date du rejet [articles 48.12 (10) - (12)], au-delà du délai de prescription de deux ans habituellement appliqué.
 - La Loi offre aux gouvernements la possibilité de poursuivre les exploitants de pipelines pour les coûts de dommages environnementaux.
 - La Loi fournit à l'ONÉ le pouvoir d'ordonner le remboursement des frais de nettoyage des déversements encourus par tous les gouvernements, y compris les municipalités, les corps dirigeants autochtones et les individus [section 48.15] ; et
 - La Loi accroît la capacité de l'ONÉ pour, dans des circonstances exceptionnelles, recouvrer auprès de l'industrie les coûts engagés suite à une intervention.

Nouvelles mesures préparatoires et de réponse aux incidents

- La Loi sur la sûreté des pipelines accroît le niveau d'assurance financière en exigeant des sociétés exploitant des pipelines de maintenir un niveau minimum de ressources financières, fixé à 1 G\$ pour les compagnies exploitant les plus importants pipelines. Ces ressources financières doivent être facilement accessibles pour assurer une réponse rapide après un incident. La Loi accorde également à l'ONÉ le pouvoir d'ordonner que des sommes additionnelles soient mises en réserves, selon des clauses et mécanismes à déterminer (par exemple, des lettres de crédit, des garanties, des obligations ou des assurances) [article 48.13] ;

- La Loi permet également aux compagnies de créer, conformément aux règlements de l'ONÉ, un « fonds commun » pour maintenir ces niveaux minimaux de ressources financières [section 48.14] ;
 - La Loi accroît également l'autorité de l'ONÉ lors de déversements et pour le remboursement des coûts de nettoyage et de remise en état. La Loi permet à l'ONÉ de prendre le contrôle des opérations de nettoyage, dans des circonstances exceptionnelles, si une compagnie est incapable ou refuse de le faire, et d'ordonner le remboursement des coûts de nettoyage encourus, et ce pour tous les niveaux de gouvernement, les gouvernements autochtones ou les individus ;
- La Loi autorise également le gouverneur en conseil de l'ONÉ à constituer de façon *ad hoc* un Tribunal d'indemnisation ayant la capacité « d'examiner et de statuer, aussi rapidement que les circonstances et les considérations d'équité le permettent, les demandes d'indemnisation faites en vertu de la présente Loi relativement au rejet provoqué par un pipeline ». Un tel tribunal disposerait des pouvoirs, droits et priviléges conférés à une cour supérieure, sans être lié par les règles de la preuve d'un tribunal (comme pour la plupart des tribunaux administratifs) [articles 48.16 -48.18, 48.34 et 48.46] ; et
- La Loi détaille le processus spécifique aux demandes d'indemnisation et aux autres audiences tenues devant le Tribunal et les conditions dans lesquelles, après le rendu d'une sentence, l'ONÉ peut avoir recours au fonds commun ou payer l'indemnisation du demandeur à même les fonds du Trésor. Les demandes de compensation peuvent être déposées par toute personne, société, organisation ou gouvernement, y compris les municipalités [sections 48.35-48.42 et 48.46].

3. Analyse de la Loi sur la sûreté des pipelines

La mise en œuvre de la Loi devrait s'avérer positive sur plusieurs aspects. Les pollueurs seront désormais tenus responsables des dommages causés par un bris de pipeline, ce qui signifie que la compagnie exploitante sera responsable en cas de déversement, sans qu'on ait besoin d'établir la preuve de sa négligence ni de démontrer qu'elle a enfreint une loi ou un règlement. La Loi exige aussi des exploitants de détenir suffisamment de ressources financières pour couvrir, dans son intégralité, le seuil de responsabilité de 1 G\$ pour les compagnies opérant des oléoducs d'une capacité d'au moins 250 000 bpj. Les seuils définis pour les autres sociétés pipelinaires ainsi que les petits opérateurs d'oléoducs seront pour leur part définis par règlement⁴.

La Loi rend également les pollueurs responsables des pertes de valeur, tant d'usage que de non-usage, des ressources publiques, ou tout autre dommage environnemental, même si ces dommages ne touchent pas directement la valeur commerciale (ou dite « d'usage ») de l'environnement. Cette reconnaissance de soi-disant « dommages environnementaux » demeure rare dans les lois canadiennes, même si elle est bien développée aux États-Unis dans la législation en cas de déversement de pétrole.

Désormais, les pollueurs seront également tenus responsables des pertes réelles ou des dommages subis par les particuliers et des frais de nettoyage engagés par le gouvernement (bien que leurs niveaux ne soient pas spécifiés dans cette section de la Loi).

La Loi sur la sûreté des pipelines introduit également plusieurs nouveaux outils qui, s'ils sont utilisés, permettront d'accroître la capacité de l'ONÉ à couvrir les frais de nettoyage d'un pollueur, en plus de permettre à l'Office de récupérer des sommes supérieures aux limites de responsabilité absolue. La Loi sur la sûreté des pipelines donne également à l'Office le pouvoir, dans certaines circonstances, de récupérer les coûts associés à un déversement auprès de l'industrie des pipelines dans son ensemble, et non seulement de la compagnie responsable. Le Cabinet fédéral dispose également du pouvoir d'établir un tribunal spécial pour entendre et juger les demandes d'indemnisation. Fait intéressant, les montants de réparation accordés par le tribunal seraient tirés

⁴ il est également à noter que le Cabinet fédéral dispose du pouvoir d'augmenter, mais non de diminuer, la limite de responsabilité absolue pour les grandes compagnies d'oléoducs.

directement du Trésor public, rendant le versement d'une compensation plus aisée pour les personnes touchées par un déversement sans devoir solliciter les contribuables si d'autres outils ne sont pas employés pour récupérer l'argent du pollueur.

En dépit de ces améliorations importantes au régime précédent, la Loi contient encore plusieurs lacunes.

Premièrement, l'usage de plusieurs nouveaux outils reste discrétionnaire puisque l'ONÉ ou les politiciens (à savoir le Cabinet fédéral) conservent le pouvoir de sélectionner ceux mis en œuvre sans avoir à se justifier. Cette situation présente un risque d'ingérence pour des raisons politiques, ce qui va à l'encontre des objectifs de la Loi. De plus, bien que la nouvelle Loi apporte maintes améliorations importantes au régime de responsabilité des pipelines, il est trop tôt pour dire si ce potentiel se traduira par une protection accrue pour l'environnement, les contribuables et les localités concernées sur le terrain.

Deuxièmement, la Loi ne prévoit pas l'établissement d'une responsabilité absolue illimitée des pollueurs – ce qui représente un recul de la capacité du gouvernement de recouvrer les coûts de nettoyage pour un déversement de pipeline en vertu de la *Loi sur les pêches*, qui applique dans certaines circonstances le principe de pollueur absolument responsable⁵. Ce manquement limite le principe de régime de responsabilité énoncé dans la Loi. Même si une limite de responsabilité de 1 G\$ pour les plus grandes compagnies représente une première étape, le déversement survenu à la rivière Kalamazoo (Michigan) en 2010 suite à la rupture d'un pipeline de la compagnie Enbridge a démontré que les coûts de nettoyage pour un déversement majeur peuvent facilement dépasser ce chiffre – sans comprendre les sommes versées en compensation pour les dommages.

D'autres lacunes importantes incluent une absence de limite de responsabilité absolue pour les compagnies transportant par pipeline du gaz ou d'autres produits non pétroliers, ou pour les plus petits opérateurs d'oléoducs. De même, la Loi ne donne aucune indication claire sur le calcul des « dommages environnementaux », et ne fournit au gouvernement aucun pouvoir pour élaborer par réglementation de telles

⁵ Ecojustice, 2015.

directives à une date ultérieure. Parce que la reconnaissance de ce type de dommages demeure récente dans les lois canadiennes, cette omission rend moins probable qu'un gouvernement essayera d'obtenir une pleine compensation, ce qui diminue la probabilité d'inclure la totalité des dommages encourus.

En outre, la capacité de l'ONÉ pour assurer la surveillance et l'application des règlements appropriée reste un sujet controversé. Dans son rapport dévoilé à l'automne 2015, la commissaire fédérale à l'environnement et au développement durable, Mme Julie Gelfand, a observé que malgré l'entrée en vigueur de la Loi, l'ONÉ « doit faire davantage pour suivre le rythme du contexte en rapide évolution dans lequel il fonctionne ». Sa vérification a révélé que l'ONÉ doit également mieux informer le public sur la conformité des compagnies opératrices de pipelines avec les conditions d'approbation émises par l'ONÉ. L'audit de 49 dossiers effectué par le bureau de Mme Gelfand a identifié 24 cas dans lesquels la documentation clé avait disparu, était inexacte ou ne permettait pas de conclure si les conditions avaient été respectées. En toute justice, l'ONÉ est en train de mettre en œuvre des mesures correctives suite à cette vérification, dont certaines sont encore en cours⁶.

De plus, la Loi ne confère pas une reconnaissance adéquate aux municipalités et aux autres gouvernements locaux à titre de parties concernées. Premièrement, l'article 48.12 de la Loi limite la détermination des « dommages environnementaux » aux gouvernements provincial et fédéral, ce qui est cohérent avec d'autres juridictions. Toutefois, cette section de la loi ne mentionne pas spécifiquement les municipalités ou d'autres gouvernements locaux, alors que ceux-ci assument souvent, en cas d'incidents majeurs, les coûts et autres conséquences. La Loi devrait par conséquent accorder une reconnaissance accrue des gouvernements locaux à titre de parties concernées et leur accorder une garantie légale de pouvoir soumettre un témoignage lors des processus d'audience de l'ONÉ, notamment pour questionner le niveau de préparation et la planification des mesures d'urgence.

Sur un aspect plus précis, les compagnies devraient être tenues de déposer des plans d'intervention d'urgence et d'intervention détaillés et préparés en collaboration avec les

⁶ Pour plus de détails, consultez le www.neb-one.gc.ca/bts/pblctn/dtrprtndnbfnclsttmnt/nbrspns2016-fra.html

gouvernements locaux concernés et toute autre organisation compétente impliquée dans la préparation aux situations d'urgence, une exigence ne figurant pas dans la Loi.

En outre, étant donné les investissements importants réalisés par les municipalités pour assurer la capacité de réponses aux urgences, l'arrivée de nouveaux pipelines ou l'augmentation des volumes à travers ceux existants nécessitent pour les régions concernées de nouvelles ressources pour la planification, la formation des intervenants ainsi que de leur assurer un équipement adéquat. Par conséquent, alors que la Loi établit pour les municipalités un mécanisme pour récupérer les coûts associés à un bris de pipeline, elle ne leur assure pas de disposer des ressources financières requises pour se préparer et répondre à un incident majeur. La législation fédérale devrait reconnaître ce rôle essentiel assumé par les gouvernements municipaux et s'assurer, par voie législative, de disposer des ressources et de la collaboration nécessaire pour équiper et soutenir les gouvernements municipaux et leurs premiers intervenants, une préoccupation également soulevée par la FCM⁷.

⁷ FCM, mémoire présenté le 2 juin 2015 au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

4. Analyse comparée

Afin d'évaluer l'impact de la Loi sur la sûreté des pipelines sur la réglementation liée à la sûreté des pipelines au Canada, celle-ci doit être évaluée à la lumière des mesures législatives et réglementaires introduites au cours des dernières années par le gouvernement fédéral. Par exemple, la capacité de l'ONÉ à mener des inspections a été accrue en 2012, alors que plusieurs dispositions importantes ont été introduites cette même année dans le projet de loi C-38 (pour plus de détails, voir l'annexe 2). D'autres actions non législatives menées par le gouvernement fédéral visent à accroître les échanges d'information et la collaboration avec les communautés et l'industrie. Ces actions visaient également à mieux intégrer les compagnies de pipelines dans les opérations liées à la sûreté et à accroître le rôle de l'ONÉ comme diffuseur des meilleures utilisations de technologies disponibles lors de la réalisation de projets de pipelines.

4.1 Analyse comparative de la Loi avec la législation précédente

Cette section propose une analyse comparative de l'évolution des trois priorités gouvernementales pour accroître la sûreté des pipelines : 1) les actions de prévention, 2) les niveaux de préparation et 3) les niveaux de réponse, de responsabilité et d'indemnisation⁸. La période actuelle comprend les nouvelles mesures mises en œuvre à l'ONÉ depuis 2012, ainsi que les mesures prévues dans la Loi sur la sûreté des pipelines. Les mesures mises en œuvre depuis 2012, avant l'adoption de la Loi, sont indiquées par un astérisque dans les trois tableaux suivants.

Tableau 1 – Actions de prévention

| Action | Détail | Avant | Après |
|------------------------|--|------------|---------------------------------|
| Inspections | Accroître le nombre d'inspections annuelles pour les pipelines* | 100 | 150 |
| Vérifications | Accroître le nombre de vérifications intégrées annuelles* | 3 | 6 |
| Conseils | Production de conseils par l'ONÉ sur l'application des « meilleures technologies existantes » dans le cadre de projets de pipelines* | En théorie | Conseils de l'ONÉ |
| Application | Permettre à l'ONÉ d'imposer des sanctions administratives pécuniaires aux particuliers ainsi qu'aux compagnies lors d'infraction à la Loi sur l'ONÉ* | Aucune | 25 000 \$ à 100 000 \$ par jour |
| Pouvoirs d'inspections | Renforcer et clarifier les pouvoirs d'inspection des agents de l'ONÉ* | Spécifié | Accru |

⁸ Ressources naturelles Canada, 2014.

Tableau 2 – Niveaux de préparation

| Action | Détail | Avant | Après |
|------------------------------------|---|----------------------------|--|
| Ressources financières minimales | Exiger que les sociétés exploitant des pipelines aient des ressources financières minimales afin d'être prêtes en cas d'incident (seuil fixé à un milliard de dollars pour les sociétés exploitant les principaux oléoducs) | Aucune | Montant fixe |
| Montants accessibles en espèces | Exiger que toutes les compagnies aient accès en tout temps à un montant minimal en espèces pour réagir rapidement en cas d'incident | Aucun | Montant fixe |
| Intervention à la suite d'incident | Donner à l'ONÉ le pouvoir de diriger les activités d'intervention en cas d'incident, dans les cas exceptionnels. | Non | Oui |
| Participation des Autochtones | En collaboration avec l'industrie et les organisations autochtones, élaborer une stratégie pour accroître la participation des Autochtones aux mesures de sûreté touchant les pipelines. | Stratégie intégrée limitée | Participation accrue aux activités de planification, de surveillance et d'intervention |

Tableau 3 – Les niveaux de réponse, de responsabilité et d'indemnisation

| Action | Détail | Avant | Après |
|-----------------------------|---|--------------------------|---|
| Responsabilité illimitée | Clarifier la responsabilité financière illimitée lorsque les compagnies sont fautives ou négligentes. | Common law ou Code civil | Mentionné explicitement dans la loi |
| Responsabilité absolue | Établir un montant fixe pour la responsabilité, qu'il y ait ou non faute ou négligence, qui serait applicable à toutes les sociétés exploitant des pipelines. | En théorie | Montant fixe (1 G\$ pour les principaux oléoducs) |
| Abandon de pipeline | Tenir les sociétés exploitant des pipelines responsables de leurs pipelines pendant tout le cycle de vie de ceux-ci. | En théorie | Dans la loi |
| Tribunal de compensation | Permettre au gouvernement de mettre sur pied un tribunal chargé des réclamations liées aux pipelines, qui évalue et statue sur les demandes d'indemnisation dans les cas où une société est incapable de s'en charger ou refuse de le faire. | Non | Oui |
| Filet de sécurité financier | S'assurer de disposer des ressources nécessaires pour payer les coûts liés au nettoyage et à la réparation des dommages, si la compagnie est incapable de procéder au nettoyage ou est réticente à le faire, et autoriser l'ONÉ à récupérer tous les coûts auprès de l'industrie. | Non | Oui |
| Comités d'arbitrage | Améliorer le fonctionnement des comités d'arbitrage des pipelines pour régler les litiges à propos des indemnisations avec les propriétaires fonciers, y compris les délais obligatoires pour les nominations, les audiences et les décisions. | Aucun | Calendriers établis |
| Coûts liés au nettoyage | Donner à l'ONÉ le pouvoir d'exiger le remboursement des coûts de nettoyage attribuables aux déversements, qui ont été payés par les gouvernements fédéral, provinciaux, municipaux ou autochtones. | Non | Oui |

Alors que les trois tableaux démontrent des progrès significatifs dans ces domaines prioritaires, ils illustrent également certaines lacunes présentes tant dans la Loi que dans les autres mesures récentes. Ces lacunes touchent principalement l'absence de

responsabilité illimitée, l'application potentiellement discrétionnaire des mesures, le manque de reconnaissance du rôle des municipalités et des autres gouvernements régionaux et autochtones dans le processus d'examen et le financement insuffisant pour assurer un niveau de préparation approprié aux situations d'urgence. Ces questions seront abordées dans la conclusion de ce rapport.

4.2 Analyse comparée de la Loi avec les recommandations soumises par l'AVGLSL lors des audiences de 2013 sur le projet d'inversion de la ligne 9B d'Enbridge

Le 6 mars 2014, l'ONÉ a approuvé la demande d'Enbridge d'inverser le flux de la ligne 9B entre Hamilton (Ontario) et Montréal, pipeline dont le tracé longe les rives du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent après avoir traversé la grande région de Toronto. En plus d'inverser le flux, Enbridge souhaitait obtenir l'approbation d'une augmentation de la capacité et un changement dans la nature du produit transporté, du pétrole raffiné au bitume dilué non affiné (ou dilbit). Le renversement visait également à transporter le pétrole de l'Ouest à un terminal de Montréal avant d'être raffiné puis distribué aux marchés de la côte Est américaine.

Cette décision a été rendue suite à des audiences de l'ONÉ tenues à Montréal et à Toronto au cours de l'automne 2013, où de nombreux participants ont exprimé des préoccupations sérieuses au sujet de l'intégrité du pipeline, des risques de déversements et des lacunes dans la capacité d'intervention en cas d'urgence. L'AVGLSL a présenté ses arguments finaux le 8 août 2013 avant de soumettre une présentation orale au comité d'audience le 16 octobre de la même année⁹. Les recommandations de l'AVGLSL comprenaient notamment les points suivants :

1. Refus de la demande d'exemption de la réglementation déposée par Enbridge;
2. La mise en place d'actions supplémentaires de surveillance et de prévention;
3. Une meilleure connaissance des impacts environnementaux potentiels sur les ressources en eau;
4. Des niveaux accrus de préparation, d'intervention et de capacité de nettoyage;
5. La création d'un fonds de compensation et de responsabilité;

⁹ Sept municipalités membres de l'AVGLSL, incluant la Ville de Hamilton, la région de Halton, la Ville de Mississauga, la Ville de Toronto, la municipalité d'Ajax, la Ville de Kingston et la Ville de Montréal ont également participé à ce processus d'évaluation de l'ONÉ.

6. La pleine transparence dans la justification économique au sujet du prolongement de la ligne 9B vers d'autres points terminaux sur la côte Est.

Le tableau 4 présente une analyse comparative entre les recommandations de AVGLSL et les dispositions de la Loi sur la sûreté des pipelines de mars 2014.

Tableau 4 –Analyse comparée de la décision de l'ONÉ à propos de l'inversion de la ligne 9B et la *Loi sur la sûreté des pipelines de 2016*

| | Décision de l'ONÉ (numéro XO-E101-003-2014) | <i>Loi sur la sûreté des pipelines de 2016</i> |
|---|---|---|
| 1 - Refus de la demande d'exemption de la réglementation déposée par Enbridge | Approbation du projet tout en imposant des conditions, mais refus de la demande de la société de commencer ses opérations avant que les conditions imposées par l'ONÉ soient remplies, y compris au sujet de l'inspection du pipeline. Cette décision répond à la première recommandation de l'AVGLSL de refuser la demande d'exemption de la réglementation d'Enbridge. | Sujet non abordé dans la Loi. |
| 2 – La mise en place d'actions supplémentaires de surveillance et de prévention | Obligation imposée à Enbridge de mener des activités de vérification supplémentaires pour assurer l'intégrité du pipeline, ce qui fait écho à la deuxième demande de l'AVGLSL pour que soient menées des actions supplémentaires de surveillance et de prévention comprenant une analyse du cycle de vie et des analyses de rapports de pression de rupture calculés ainsi que la réalisation de tests de pression hydrostatique selon les données existantes. | <ul style="list-style-type: none"> • Consécration du principe de "pollueur-payeur", les sociétés de pipeline étant pleinement responsables des coûts et des dommages causés [articles 16, 48,11 à 48,17]; • Clarifie et élargit les pouvoirs de vérification et d'inspection de l'ONÉ; • Élargit les pouvoirs de l'ONÉ pour s'assurer que les compagnies exploitant des pipelines demeurent responsables de leurs pipelines abandonnés, notamment en exigeant que les exploitants de pipelines maintiennent les fonds nécessaires pour payer les frais liés à l'abandon de leurs pipelines et leur maintien [articles 13-15 et 48-49]; et • La Loi donne une nouvelle réglementation décrite sans effectuer de précisions techniques de mesures à prendre |
| 3 - Une meilleure connaissance des impacts environnementaux potentiels sur les ressources en eau | Requête d'une mise à jour du système de vannes d'arrêt de la ligne 9B, ainsi que la mise en place d'un plan de gestion de franchissement des cours d'eau pour démontrer comment Enbridge entend les gérer de manière proactive et sécuritaire. Cependant, les conditions de l'ONÉ ne comportaient aucune obligation d'une connaissance accrue des impacts environnementaux possibles sur les ressources en eau, par exemple une étude de modélisation d'écoulement dans le cas d'une rupture majeure. | Sujet non abordé dans la Loi. |

| | Décision de l'ONÉ (numéro XO-E101-003-2014) | <i>Loi sur la sûreté des pipelines de 2016</i> |
|--|--|--|
| 4 - Des niveaux accrus de préparation, d'intervention et de capacité de nettoyage | <p>Planification accrue des mesures d'urgence avec les premiers intervenants, notamment grâce à une mise à jour et à la mise en œuvre du programme de formation continue d'Enbridge (y compris des exercices d'urgence), du programme de liaison et des activités de consultation sur la préparation en cas d'urgence. Enbridge devra informer l'ONÉ sur une base régulière des autorités de réglementation, les municipalités et les premiers intervenants.</p> <p>Bien que cela répond en partie aux recommandations de l'AVGLSL, l'ONÉ n'a pas, autre que les rapports devant être fournis par Enbridge, établi de normes précises dépassant son règlement sur les pipelines terrestres, ni précisé quelles options ou ressources pourraient aider les communautés locales et autres premiers intervenants à mieux faire face à tout événement important lié au pipeline. En outre, la décision de l'ONÉ ne traite pas spécifiquement de la question d'éventuelles opérations de nettoyage et des implications connexes pour la compagnie au-delà d'une réponse initiale.</p> | <p>L'ONÉ dispose, dans des circonstances exceptionnelles, du pouvoir de prendre le contrôle de la réponse aux incidents et de nettoyage</p> <p>Bien que la Loi améliore les mesures de réponse à un incident, ceux-ci restent plus réactifs que préventifs et n'augmentent pas la capacité des municipalités à se préparer à des incidents liés aux pipelines.</p> |
| 5 - La création d'un fonds de compensation et de responsabilité | <p>La création d'un fonds d'urgence (ou de responsabilité) et d'une couverture d'assurance adéquate n'a pas été retenue par l'ONÉ, car elle estime qu'Enbridge dispose d'une capitalisation adéquate, qui peut par conséquent satisfaire toute obligation de nettoyage et d'atténuation en ayant recours à ses ressources financières.</p> | <p>La Loi définit les niveaux d'assurance financière et permet la création d'un fonds commun. Il donne également l'ONÉ la capacité d'ordonner le remboursement des coûts de nettoyage pour tous les niveaux de gouvernement, instances autochtones ou individus.</p> |
| 6 - justification économique au sujet du prolongement de la ligne 9B vers d'autres points terminaux | <p>L'ONÉ conclut que le projet d'Enbridge est économiquement réalisable et justifié, comme démontré par l'existence d'ententes de service à long terme et que les installations utilisées devraient être adéquates pour la vie économique du projet.</p> | Sujet non abordé dans la Loi. |

5. Conclusion et recommandations

La *Loi sur la sûreté des pipelines* représente un premier pas significatif et nécessaire vers l'établissement du principe de « pollueur-payeur » dans le régime de pipelines au Canada. La Loi ajoute notamment plusieurs outils innovants à l'attirail de l'ONÉ pour mieux protéger tant les contribuables canadiens que l'environnement en cas de déversement. Cependant, l'efficacité de ces outils dépendra en grande partie du Conseil d'administration de l'ONÉ et des instances politiques, au premier chef le Cabinet fédéral. Cette incertitude quant à la mesure selon laquelle les pollueurs seront tenus d'assumer les frais encourus par leur pollution diminue la portée de la Loi. En outre, le manque de reconnaissance du rôle et des responsabilités municipales et le manque de moyens financiers accordés pour assurer une préparation adéquate demeurent des questions non résolues. Ainsi, pour répondre à ces questions, l'AVGLSL soumet les recommandations suivantes:

Recommandation n° 1 – RÉDUIRE LE CARACTÈRE DISCRÉTIONNAIRE DE LA LOI

Afin de réduire le caractère discrétionnaire de la Loi, les règlements devraient inclure une liste plus détaillée des impacts environnementaux, économiques ou sociaux possibles suite à un incident et pouvant déclencher les dispositions de la Loi, y compris le dépôt de demandes d'indemnisation. Les impacts possibles pourraient inclure, de façon non-exhaustive, les impacts sur la qualité de l'eau, les prises d'eau et l'accès à l'eau potable, les rives, les marais et autres habitats fauniques, la pêche - à la fois commerciale et récréative, la navigation de plaisance et autres activités de loisirs.

Recommandation n° 2 – RÉINTROUER LA RESPONSABILITÉ ILLIMITÉE

La notion de responsabilité illimitée doit être réintroduite dans la Loi au-delà de la limite de 1 G\$ pour couvrir entièrement les coûts potentiels d'un incident. À l'inverse, un niveau de responsabilité minimale devrait également être établi pour les opérateurs gaziers et de produits non pétroliers, ainsi que pour les plus petits opérateurs d'oléoducs. En outre, les compagnies devraient être tenues de démontrer annuellement leur capacité financière à couvrir les coûts liés à un incident majeur tel une rupture complète de pipeline, incluant les coûts d'intervention, de nettoyage et d'un retour de la zone naturelle à son état d'origine. Les mécanismes de paiement de la société auprès des autorités ou individus concernés dans le cas devraient aussi être précisés.

Recommandation n° 3 – RECONNAÎTRE LE RÔLE ESSENTIEL DES GOUVERNEMENTS

LOCAUX

Les municipalités et autres gouvernements locaux devraient être expressément mentionnés dans la Loi, notamment dans la section décrivant les coûts engagés et les réclamations (article 48.12 sur la responsabilité), ainsi que la possibilité de témoigner en tant que partie prenante concernée lors du processus de dépôt de projet par l’ONÉ. La nouvelle approche des examens environnementaux fédéraux annoncés par le gouvernement en janvier 2016 (voir l’annexe 4 pour plus de détails), tout en offrant des mesures pertinentes, ne traite pas de ces questions.

Recommandation n° 4 – DÉPÔT DES PLANS D’URGENCE AVANT APPROBATION FINALE

Pour chaque nouveau projet soumis à l’ONÉ, les promoteurs devraient être tenus de déposer des plans complets d’intervention. Ceux-ci devraient être préparés en collaboration avec les gouvernements locaux et d’autres organisations afin d’assurer de composer adéquatement avec les zones municipales importantes et/ou sensibles à l’environnement. Le processus de consultation devrait également être préparé en collaboration avec les gouvernements locaux selon leurs besoins. Les plans d’urgence et de préparation doivent être complétés avant l’approbation finale du projet.

Recommandation n° 5 – ATTRIBUER AUX INSTANCES LOCALES LES RESSOURCES

NÉCESSAIRES

La Loi devrait reconnaître le rôle essentiel que les gouvernements municipaux et leurs premiers intervenants jouent dans la préparation et la mise en œuvre des plans de réponse aux urgences liés aux pipelines en leur fournissant les ressources, les outils et la collaboration nécessaires. Une partie du fonds commun devrait être consacré au financement de projets prioritaires pour améliorer la capacité des municipalités à répondre à un incident et appuyer l’élaboration de plans d’intervention. La mise en opération d’un pipeline ne devrait pas débuter avant que les gouvernements locaux aient eu le temps d’adapter et de mettre en œuvre leurs procédures d’urgence.

Recommandation n° 6 – EXAMEN INDÉPENDANT DE L’ONÉ REQUIS À COURT TERME

À la lumière de l’audit réalisé en 2015 par la commissaire fédérale à l’environnement et au développement durable, un examen indépendant des mesures correctives effectivement mises en œuvre par l’ONÉ devrait être réalisé dans les prochains mois, notamment sur la question de la conformité.

Bibliographie

Commissioner of the Environment and Sustainable Development (2015). Reports to Parliament, *Report 2 – Oversight of Federally Regulated Pipelines*
www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_cesd_201601_02_e_41021.html

Ecojustice (2015), online brief, *Bill C-46: What it means for pipelines, polluters and you.*
<http://www.ecojustice.ca/bill-c-46-what-it-means-for-pipelines-polluters-and-you/>

Federation of Canadian Municipalities (2015), Brief submitted on June 2nd, 2015 to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

Library of Parliament (2015), *Bill C-46: An Act to amend the National Energy Board Act and the Canada Oil and Gas Operations Act*, Legislative Summary, Publication No. 41-2-C46-E.

Martin Olzynski (2015), Brief submitted on May 28th, 2015 to the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources.

House of Commons (2015), Natural Resources Committee, minutes of meetings of March 24th, March 26th, March 31st and April 23rd 2015, study of Bill C-46, *An Act to amend the National Energy Board Act and the Canada Oil and Gas Operations Act*.

Statutes of Canada (2015), Chapter 21, *An Act to amend the National Energy Board Act and the Canada Oil and Gas Operations Act* (Bill C-46), Assented on June 18th, 2015.

Annexe 1 – Pipelines abandonnés

En 2009, l’ONÉ a mené une consultation sur les préoccupations des propriétaires fonciers et produit un rapport identifiant les questions non-résolues à propos de la surveillance des pipelines abandonnés. Quand l’emploi d’un pipeline n’est plus nécessaire, un opérateur peut demander à l’ONÉ de désactiver ou désaffecter la ligne. Les installations sont ensuite entretenues et le pipeline peut être réemployé sans l’obtention d’un nouveau permis d’exploitation de l’ONÉ.

Toutefois, si un opérateur décide d’arrêter d’utiliser de façon permanente un pipeline, il doit demander à l’ONÉ l’autorisation pour l’abandon du pipeline et des installations connexes. Une fois qu’un pipeline est abandonné, il ne peut pas être utilisé pour transporter du pétrole, du gaz ou tout produit sans l’obtention d’un nouveau permis d’exploitation de l’ONÉ. Dans certains cas, les pipelines peuvent être désactivés pour un certain temps avant qu’ils ne soient abandonnés.

Il est de la responsabilité de l’ONÉ de s’assurer que les compagnies prennent les mesures appropriées lors de l’abandon d’un pipeline et d’assurer une surveillance adéquate par le biais de diverses mesures de conformité, y compris:

- La soumission d’un plan d’abandon;
- Le dépôt d’un plan de consultation avec les propriétaires fonciers, les groupes autochtones et autres intervenants touchés sur le développement du plan d’abandon;
- Une fois que la demande est réputée comme complète par l’ONÉ, la tenue d’audiences écrites et/ou orales pour évaluer le dépôt de demandes d’abandon et recevoir les commentaires des parties concernées;
- La notification par la compagnie responsable de l’abandon de la tenue des audiences aux propriétaires fonciers, gouvernements locaux, groupes autochtones et tout autre intervenant touché;
- L’examen de la mise de côté de fonds prévue par la compagnie pour l’abandon, la surveillance future ainsi que tout autre événement imprévu;
- L’établissement des conditions que la compagnie devra respecter; et
- Le suivi régulier de la conformité des pipelines par des moyens tels que les inspections de l’ONÉ, des vérifications et des mesures d’application.

Il est attendu que les compagnies doivent consulter le public lors de l'élaboration d'un plan d'abandon. Cette consultation comprend :

- Les détails à propos des zones nécessitant un confinement et/ou un nettoyage;
- Des échanges sur les installations devant être enlevées;
- Des informations sur ce que comporte la remise en état;
- Des échanges sur l'utilisation adéquate des terrains convertis; et
- Les mécanismes de résolution des problématiques subséquentes.

Les procédures d'abandon peuvent varier en fonction de l'emplacement de chaque pipeline, et les utilisations futures proposées des terrains. Le plan d'abandon d'une compagnie traite généralement des questions clés qui ont trait à la sécurité publique, à la protection de l'environnement et de l'utilisation future des terres, telles que :

- La gestion de l'utilisation des terres et la sédimentation du sol;
- La contamination possible des eaux souterraines et de l'érosion des sols;
- La propreté et l'intégrité des pipelines;
- La traversée des cours d'eau;
- La traversée de lignes de transmission de services publics; et
- Le maintien ou le retrait de tout autre équipement connexe (station de pompage, vannes, tuyauteries, etc.)

Les pipelines abandonnés peuvent être enlevés complètement, partiellement ou abandonnés sur place, soit laissés dans le sol. Le choix entre le retrait ou l'abandon in situ dépend des usages actuels et futurs des terrains et des impacts de chaque option sur le milieu environnant. L'ONÉ s'attend à ce que les compagnies tiennent pleinement compte des différentes options et de leurs impacts.

Si l'ONÉ décide d'autoriser l'abandon, la compagnie doit respecter les conditions déterminées lors de l'audience ainsi que toute mesure supplémentaire imposée par l'ONÉ (par exemple des tests de sol, la remise en état du droit de passage, etc.), et ce tant que le pipeline reste enfoui. Pour vérifier que la compagnie répond aux conditions et à toute autre exigence légale, les inspecteurs de l'ONÉ et les agents du Code canadien du travail peuvent procéder à des inspections de conformité, examiner les demandes et effectuer des vérifications.

Une fois que l'ONÉ s'estime satisfaite que tous les engagements ont été respectés et que les risques pour la sécurité publique et l'environnement sont du principe de « pollueur-payeur » ou réduits à un niveau acceptable tel que déterminés lors de l'audience, l'ordre d'abandon de l'ONÉ prend effet et le pipeline est considéré comme abandonné. À ce moment, le pipeline n'est plus sous la juridiction de l'ONÉ, mais relève des autorités provinciales compétentes.

Enfin, un pipeline déclaré être abandonné ne peut pas être remis en service sans une demande d'une nouvelle autorisation d'opération soumise à l'ONÉ, ce qui exigerait une nouvelle étude.

Dispositions légales établissant la responsabilité pour les pipelines abandonnés

Les dispositions légales concernant les pipelines abandonnés sont principalement indiquées dans deux lois, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (LRC, 1985) et la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* (LRC, 1985), toutes deux modifiées le 19 juin 2016 par la *Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et la Loi sur les opérations pétrolières au Canada*. Bien que ces dispositions n'établissent pas en soi une responsabilité directe des compagnies exploitantes lors de l'abandon de leurs pipelines, ils établissent des règles par lesquelles ils doivent adhérer. Quant au *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* (DORS / 2013-138), une annexe de *Loi sur l'Office national de l'énergie*, celui-ci précise les violations spécifiques à l'abandon des pipelines. Les détails relatifs à l'abandon des pipelines dans chacun de ces trois textes juridiques sont présentés ci-dessous.

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* définit un pipeline abandonné comme un « pipeline qui, avec l'autorisation accordée par l'Office au titre de l'alinéa 74(1) d), a cessé d'être exploité et qui demeure en place ». L'article 24 de la *Loi sur l'ONÉ* exige qu'une audience publique soit tenue en cas de demande de cessation d'exploitation. Une telle audience comprend une partie écrite avec le dépôt de preuves et peut comporter un volet oral. L'abandon de pipelines est également couvert par l'article 48 de la Loi, notamment sur les aspects suivants :

- La sûreté des pipelines abandonnés, 48 (1);
- L'interdiction, sans le consentement de l'ONÉ, à partir, prendre contact avec, modifier ou supprimer un pipeline abandonné, 48.1 (1);
- Le coût et les dépenses liées à l'abandon, 48.49; et

- Les fonds nécessaires au maintien de la sûreté des pipelines abandonnés, 48.49 (2).

D'autres articles de la Loi traitent également sur l'abandon des pipelines, y compris l'autorisation de la cessation d'exploitation, 58.34 (2); les pouvoirs accordés aux opérateurs concernant l'abandon des pipelines, 73 (b) et (e); et l'obligation d'obtenir l'autorisation de l'ONÉ pour cesser l'exploitation d'un pipeline, 74.

Quant au deuxième texte juridique, la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, il précise notamment:

- L'interdiction pour les opérateurs de cesser d'exploiter un pipeline sans l'approbation de l'ONÉ, 4.01 (1);
- Les frais relatifs à l'abandon, 4.01 (2.2); et
- Le pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil à autoriser l'ONÉ, ou toute autre personne, à exercer, les attributions nécessaires à les pouvoirs et fonctions nécessaires à l'abandon des pipelines, 14 (1 c iii);

Le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* spécifie pour sa part trois violations spécifiques à l'abandon des pipelines, ce qui peut entraîner des amendes quotidiennes allant jusqu'à 100 000 \$ pour les compagnies. Ces violations comprennent :

- La cessation d'exploitation d'une ligne internationale ou interprovinciale visée sans autorisation, selon les dispositions 58.34 (1) de la *Loi sur l'ONÉ*;
- L'omission de veiller à ce qu'un pipeline soit conçu, construit ou exploité, ou que son exploitation cesse, tel qu'exigé par la disposition 4 du Règlement sur les pipelines terrestres de l'ONÉ; et
- L'omission de concevoir, de construire, d'exploiter ou de cesser d'exploiter, tel qu'exigé par la disposition 6 du Règlement sur les pipelines terrestres nationaux de l'ONÉ.

L'ONÉ a également publié, pour le bénéfice des propriétaires et exploitants d'installations, une série de documents axés sur le retrait des installations, y compris les pipelines abandonnés intitulé *Principes pour l'état final des terres après la mise à la réforme et étapes suivantes* (numéro de dépôt A22297) ainsi que le guide

Réglementation de la cessation d'exploitation d'un pipeline. Les deux documents sont disponibles sur le site Web de l'ONÉ.

Informations relative aux pipelines abandonnés

Depuis 1971, l'ONÉ a autorisé 34 abandons de pipelines, dont huit depuis 2001. En date du 30 septembre 2016, deux soumissions sont actuellement en cours et deux autres sont en cours d'examen. À l'exception des deux requêtes soumises pour le *Montreal Pipeline* en 1971 (113,2 km) et le *Yukon Pipeline* en 2009 (145,6 km), la longueur des pipelines abandonnés demeure historiquement courte. En excluant ces deux cas, la longueur moyenne des pipelines abandonnés est de 1,95 km.

Les municipalités peuvent consulter la liste des pipelines abandonnés sur le site Web de l'ONÉ (de www.neb-one.gc.ca/bts/nws/fqs/pplnbndnmntfq-fra.html) mise à jour le 12 octobre 2016 mais sans donner une localisation précise des pipelines abandonnés. Des informations plus détaillées doivent être demandées directement à l'ONÉ. Comme indiqué dans la *Loi sur l'ONÉ* et dans la régulation de pipelines de l'ONÉ, l'Office doit, lors de la vérification de la conformité, assurer une liaison avec les administrations provinciales et territoriales applicables ainsi qu'avec des organisations ou groupes identifiés comme ayant des préoccupations au cours du processus d'audience de l'abandon. Cela reste toutefois une exigence procédurale et non une obligation légale. À l'inverse, les procédures d'abandon de l'ONÉ précisent que les opérateurs doivent communiquer avec toutes les parties prenantes concernées, y compris les gouvernements locaux, au cours du processus d'audience.

Annexe 2 – Mesures du gouvernement fédéral de 2012 spécifiques à l’ONÉ

En 2012, le gouvernement du Canada a attribué à l’ONÉ une enveloppe supplémentaire de 13,5 M \$ pour l’embauche de personnel et accroître les inspections de 50 % à 150 et doubler la réalisation d’audits complets de trois à six par an. En outre, le projet de loi C-38 incluait plusieurs dispositions importantes liées à l’ONÉ, notamment :

- Établissement d’un délai maximal de 15 mois pour l’examen de l’ONÉ d’un nouveau projet. Il convient de noter que, à l’exception du projet gazier Mackenzie, toutes les audiences de l’ONÉ entre 2004 et 2012 ont été achevées dans les 15 mois;
- Modification de la procédure d’examen des licences d’exportation et d’importation, y compris l’exigence d’audiences pour certains titulaires de permis. Pour les exportations, l’ONÉ ne peut désormais examiner si la quantité de pétrole devant exporter dépasse la demande prévisible du Canada, alors qu’auparavant l’ONÉ pouvait examiner toute question qu’il croyait être pertinent;
- Exigence que les approbations ou les refus de l’ONÉ sur les principales applications soient soumis à la décision finale par le gouverneur en conseil. Auparavant, les décisions de l’ONÉ de refuser une demande de projet étaient finales et seules les approbations ONÉ ont fait l’objet d’une décision du gouverneur en conseil; et
- Entrée en force du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* (SAP) pouvant être émises pour des violations liées à la sûreté et à la protection de l’environnement. La peine maximale journalière est de 25 000 \$ par infraction pour les particuliers et 100 000 \$ pour les compagnies, et ce sans limite maximale.

Annexe 3 –Sanctions administratives pécuniaires (SAP)

En juillet 2012, le gouvernement du Canada a modifié la Loi sur l’ONÉ en exigeant que son Conseil établisse un système de sanctions financières aux compagnies et individus contrevenant aux lois et règlements de l’ONÉ. Le 3 juillet 2013, le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires* (SAP) est devenu loi, ce qui permet à l’ONÉ d’émettre des pénalités aux compagnies ou aux individus qui ne respectent pas les exigences de l’ONÉ et constituent une menace pour la sûreté des pipelines ou la protection de l’environnement. Les SAP visent à la fois à prévenir les dommages et à dissuader les futurs contrevenants.

Les SAP ne remplacent pas les autres leviers administratifs dont dispose l’ONÉ : sa politique d’application précise en effet que les SAP ne peuvent être utilisés que lorsque d’autres outils d’application tels que des lettres, des commandes ou des engagements volontaires n’atteignent pas leurs objectifs. Il y a deux régimes de pénalité distincts : un pour les compagnies et un pour les particuliers. La *Loi sur l’ONÉ* énonce les peines maximales quotidiennes pour les particuliers et les compagnies. Pour les particuliers, la peine quotidienne peut aller de 250 \$ à un maximum de 25 000 \$ par infraction. Pour les compagnies, la peine quotidienne peut aller de 1 000 \$ à un maximum de 100 000 \$ par infraction.

À titre indicatif, les SAP ont recueilli un total de 218 000 \$ en 2014 et 398 300 \$ en 2015 pour six et neuf violations respectivement (les données 2016 doivent paraître prochainement). En comparaison, les coûts encourus par les récents incidents majeurs (par exemple Kalamazoo, Prince Albert) sont nettement plus importants.

Si les montants recueillis par les SAP sont regroupés dans les revenus consolidés indiqués dans les rapports annuels de l’ONÉ, ces sanctions financières constituent une créance de Sa Majesté du chef du Canada, conformément à l’article 151 (1) des règlements de l’ONÉ. Bien que l’ONÉ supervise la collecte des pénalités, tous les paiements reçus sont donc remis au Receveur général du Canada et gérés comme de l’argent public. Il n’y a pas de plan pour verser les SAP dans un fonds dédié pour couvrir les coûts irrécupérables suite à des incidents majeurs. Une politique en ce sens devrait provenir du gouvernement fédéral, car elle n’est pas actuellement inscrite dans le mandat actuel de l’ONÉ.

Annexe 4 – Une nouvelle approche au processus d'évaluation environnementales du gouvernement fédéral

En janvier 2016, le nouveau gouvernement libéral a publié les grandes lignes d'une réforme du processus d'évaluations environnementales de grands projets tels les pipelines, notamment en permettant une participation accrue des citoyens et des groupes d'intérêt, notamment des groupes autochtones.

Les ministres de l'Environnement et des Ressources naturelles, Mme McKenna et M. Carr, ont annoncé ce qu'ils appellent « une approche intérimaire » aux examens fédéraux de l'environnement, approche qui aura un effet immédiat sur l'évaluation de deux grands projets de pipelines, soit le projet de nouvel oléoduc d'Énergie Est et le projet d'agrandissement de TransMountain.

Pour TransMountain, M. Carr a demandé un prolongement du délai prévu par la Loi pour la soumission de la décision du gouvernement, la décision de l'ONÉ étant toujours en suspens. Si le projet est approuvé par l'ONÉ, le gouvernement fédéral disposera alors de sept mois, au lieu de quatre, pour prendre une décision finale. Ce prolongement permettra au gouvernement de réaliser d'autres consultations avec les communautés des Premières nations et d'évaluer les émissions supplémentaires de gaz à effet de serre qui pourraient être émises par le projet.

Sur Énergie Est, le gouvernement dit qu'il va demander une prolongation sur deux fronts. D'abord, il permettra de prolonger la période d'examen prévu par la Loi de six mois pour un total de 21 mois, en plus d'étendre de trois mois le délai prescrit du gouvernement fédéral pour prendre une décision finale à six au total. En cas de décision favorable, cela signifierait que le projet d'Énergie Est n'obtiendrait probablement pas de réponse finale avant la fin de 2018, soit près de deux ans après les débuts du processus d'évaluation présentement suspendu.

En dehors de ces deux cas précis, les nouveaux principes et plans directeurs annoncés doivent être considérés comme étant des mesures provisoires jusqu'à ce qu'un examen et une révision complète du processus fédéral d'évaluation environnementale aient lieu, une révision qui pourrait, selon la ministre McKenna, prendre « un certain nombre d'années ». Les grandes lignes de ces principes provisoires sont :

- Aucun promoteur de projet actuellement à l'étude ne devra revenir à la ligne de départ - l'examen des projets se poursuivra dans le cadre législatif actuel;
- Les décisions seront basées sur la science, les connaissances traditionnelles des peuples autochtones et d'autres éléments de preuve pertinents;
- Les points de vue des communautés, des citoyens et des autres groupes d'intérêt seront recherchés et considérés;
- Les peuples autochtones seront consultés de façon prioritaire, et le cas échéant, les impacts sur leurs droits et intérêts seront considérés; et
- Les émissions directes et en amont de gaz à effet de serre liées à un projet en cours d'examen seront évaluées, mais sans établir de limite maximale susceptible de suspendre la réalisation d'un projet.

Annexe 5 – Processus législatif du projet de loi C-46 – Liste des témoins entendus

1. Session du Comité permanent des ressources naturelles de la Chambre des communes

41^e législature, 2^e session (16 octobre 2013 - 2 août 2015)

Greffier du Comité, Mr. Rémi Bourgault

24 mars 2015 (Réunion 51)

Ministère des Ressources naturelles

Christine Siminowski, directrice, Direction de la sûreté énergétique et sécurité, Secteur de l'énergie

Jeff Labonté, directeur général, Direction de la sûreté énergétique et sécurité, Secteur de l'énergie

Joseph McHattie, conseiller juridique

Terence Hubbard, directeur général, Direction des ressources pétrolières, Secteur de l'énergie

26 mars 2015 (Réunion 52)

Office national de l'énergie (ONÉ)

Jonathan Timlin, directeur, Approches de réglementation

Josée Touchette, chef des opérations

Robert Steedman, spécialiste en chef, Environnement

23 avril 2015 (Réunion 54)

Ministère des Ressources naturelles

Christine Siminowski, directrice, Direction de la sûreté énergétique et sécurité, Secteur de l'énergie

Jeff Labonté, directeur général, Direction de la sûreté énergétique et sécurité, Secteur de l'énergie

Joseph McHattie, conseiller juridique

Terence Hubbard, directeur général, Direction des ressources pétrolières, Secteur de l'énergie

31 mars 2015 (Réunion 53)

À titre personnel

Martin Olszynski , Université de Calgary, Faculté de droit

Association canadienne de pipelines d'énergie

Jim Donihee, chef de la direction par intérim

Ecojustice Canada

Ian Miron, avocat-procureur

Syndicats des métiers de la construction du Canada

Robert Blakely, Officier d'opération du Canada

2. Délibérations du Comité sénatorial permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Deuxième session de la quarante et unième législature, 2013-2014-2015

Président du comité, l'honorable Richard Neufeld.

Le mardi 26 mai 2015

Ressources naturelles Canada :

Jeff Labonté, directeur général, Direction de la sûreté énergétique et sécurité, Secteur de l'énergie;

Terence Hubbard, directeur général, Direction des ressources pétrolières, Secteur de l'énergie;
Christine Siminowski, directrice, Direction de la sûreté énergétique et sécurité, Secteur de l'énergie;

Joseph McHattie, conseiller juridique.

Office national de l'énergie du Canada (par vidéoconférence) :

Robert Steedman, spécialiste en chef, Environnement;

Jonathan Timlin, directeur, Approches de réglementation.

Le jeudi 28 mai 2015

Syndicats des métiers de la construction du Canada :

Robert Blakely, officier d'opération du Canada.

Association canadienne de pipelines d'énergie : (par vidéoconférence)

Brenda Kenny, présidente-directrice générale;

Jim Donihee, chef de l'exploitation.

À titre personnel :

Martin Olszynski (par vidéoconférence).

Union des producteurs agricoles :

Martin Caron, deuxième vice-président général;

Stéphane Forest, avocat, Direction des affaires juridiques;

Isabelle Bouffard, coordonnatrice économie et commerce, Direction recherches et politiques agricoles.

Le mardi 2 juin 2015

Assemblée des Premières Nations :

Cameron Alexis, chef régional de l'Alberta;

Stuart Wuttke, avocat général.

Le jeudi 4 juin 2015

Ressources naturelles Canada :

Jeff Labonté, directeur général, Direction de la sûreté énergétique et de la sécurité, Secteur de l'énergie.

Membres de l'Alliance des villes des Grands Lacs et du St- Laurent



Édition

Auteur : Philippe Chenard, consultant

Direction : Scott McKay

Coordination : Catherine Boyd- Michaud

ALLIANCE DES VILLES DES GRANDS LACS ET DU SAINT-LAURENT

20 North Wacker Drive, bureau 2700, Chicago, Illinois 60606

~ (312) 201-4516 téléphone ~ (312) 407-0038 télécopieur, www.gslcities.org / @GLSLCities

Ce document est disponible gratuitement sur le site web de l'Alliance des villes. La reproduction exacte est autorisée pour raisons non-commerciales avec citation. Toute reproduction partielle doit représenter de manière exacte le texte du rapport.

