

Processus d'approbation réglementaire des projets énergétiques

par Shawn Denstedt, c.r.,
Martin Ignasiak et Richard J. King

Selon leur étendue et leur emplacement, les projets de ressources naturelles au Canada peuvent nécessiter diverses approbations réglementaires et environnementales des gouvernements fédéral et/ou provinciaux/territoriaux. Les consultations avec les peuples autochtones jouent souvent un rôle important dans ce processus.

Ce chapitre est une introduction au principal organisme de réglementation de l'énergie fédéral (Office national de l'énergie), à la législation fédérale en matière d'environnement pouvant s'appliquer à des projets énergétiques qui comportent des caractéristiques interprovinciales ou internationales ainsi qu'aux régimes de réglementation de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Québec et des Territoires du Nord-Ouest et aux lois qui les régissent.

Office national de l'énergie

L'Office national de l'énergie (ONÉ) est l'autorité de réglementation fédérale en matière énergétique du Canada. L'ONÉ a deux fonctions. Premièrement, il régleme les pipelines interprovinciaux et internationaux, les lignes de transport d'énergie internationales et les lignes de transport d'énergie interprovinciales désignées, ainsi que l'importation d'énergie au Canada et l'exportation d'énergie du Canada. Deuxièmement, il régleme également le développement terrestre et extracôtier des ressources du Yukon et du Nunavut, le développement extracôtier des ressources des Territoires du Nord-Ouest ainsi que les zones extracôtières qui ne sont pas de compétence provinciale en vertu de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*. L'ONÉ partage également sa compétence aux termes d'un protocole d'entente conclu avec l'Office Canada Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse afin de réduire les chevauchements en matière de réglementation.

L'ONÉ a pour objectif de promouvoir la sécurité, la protection de l'environnement et l'efficacité des infrastructures et marchés énergétiques dans l'« intérêt public » canadien (qui consiste en un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux qui changent en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société). Avant d'approuver un projet d'aménagement énergétique, l'ONÉ doit tenir compte de l'intérêt public en général d'un projet ainsi que de ses incidences défavorables potentielles.



Législation en matière d'environnement fédérale

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent la compétence en matière d'environnement. Un certain nombre de lois fédérales clés s'appliquent généralement aux projets énergétiques. Par exemple, la *Loi sur les pêches* s'applique lorsqu'un projet est susceptible de causer des dommages sérieux aux poissons faisant partie d'une pêcherie commerciale, autochtone ou récréative et à leur habitat. Les projets énergétiques doivent également être conformes aux dispositions des lois fédérales intitulées *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et *Loi sur les espèces en péril*. De plus, lorsque de l'équipement doit être érigé et placé dans des eaux navigables, il peut être nécessaire d'obtenir l'approbation prévue par la Loi sur la protection de la navigation.

De plus, le gouvernement fédéral a publié un règlement à l'égard des usines de production d'électricité au charbon visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le *Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon* prévoit une norme de performance stricte fondée sur une limite d'intensité des émissions de 420 tonnes de dioxyde de carbone par gigawattheure pour les nouveaux groupes de production d'électricité thermique au charbon et ceux qui ont atteint la fin de leur vie utile. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il prévoit adopter des règlements similaires pour le secteur du pétrole et du gaz naturel.

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)

Certains types de projets importants peuvent également déclencher une évaluation environnementale fédérale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE). Le règlement pris en application de la LCEE contient une liste de projets qui exigent une évaluation environnementale. Dans certains cas, un comité d'examen est constitué et des audiences publiques sont tenues. Toutes les évaluations prévues par la LCEE sont assujetties à des délais fixes, soit 365 jours pour les évaluations standard, 18 mois pour les examens par l'ONÉ et 24 mois pour les évaluations par un comité d'examen. Toutefois, les délais ne s'appliquent pas à toutes les étapes du processus. Par conséquent, le délai réel pour l'obtention d'une approbation à l'égard d'un projet peut être plus long.

Bureau de gestion des grands projets

Le Bureau de gestion des grands projets (BGGP) est un organisme qui sert de guichet unique dans le contexte du régime de réglementation fédérale des grands projets de ressources. Le BGGP assure la coordination et la gestion des grands projets de ressources tout au long du processus d'examen réglementaire fédéral. Un « grand projet de ressources » se définit comme un grand projet de ressources qui est assujéti à une évaluation environnementale (terme défini dans la LCEE). Les grands projets de ressources peuvent comprendre des pipelines réglementés par le gouvernement fédéral, des lignes de transport d'électricité, des mines de sables bitumineux ou des projets in situ, ainsi que des installations de gestion de l'eau qui traitent d'importantes quantités d'eau.

Régimes de réglementation provinciaux/territoriaux

Chaque province et territoire a son propre régime de réglementation aux fins de l'approbation des projets liés à l'énergie. La majeure partie des activités pétrolières et gazières de compétence provinciale sont exercées dans les provinces d'Alberta et de Colombie-Britannique, bien qu'un grand nombre de ces activités aient lieu en Saskatchewan, à Terre-Neuve-et-Labrador, en Nouvelle-Écosse et dans les trois territoires du nord du Canada.

ALBERTA

L'Alberta Energy Regulator (AER) et l'Alberta Utilities Commission (AUC) sont les principales autorités de réglementation de l'énergie de l'Alberta. Ces instances réglementent les projets énergétiques en amont, les projets de transport d'électricité et de pipelines à l'intérieur de l'Alberta ainsi que les questions liées aux services publics locaux. L'AER et l'AUC ont pour mandat d'assurer le développement sécuritaire, responsable et efficient des ressources énergétiques de l'Alberta et de réglementer les pipelines ainsi que les lignes de transport requis pour le transport de ces ressources vers le marché.

Toutes les étapes importantes d'un projet énergétique doivent être soumises à l'approbation de l'AER et/ou de l'AUC. Si un projet est approuvé, un permis ou une ordonnance est délivré. Les demandes de développement énergétique sont traitées comme des demandes de nature courante (soit, habituellement, à l'intérieur d'un délai d'un à deux jours) ou comme des demandes non courantes (dont le traitement peut s'échelonner sur plusieurs mois et nécessiter des audiences publiques). Pour les demandes courantes, le propriétaire foncier n'a aucune obligation et toutes les exigences liées aux aspects techniques, à la sécurité, aux consultations publiques et à l'environnement ont été respectées. Si le propriétaire foncier ou des sociétés concurrentes formulent des objections ou que des préoccupations au sujet de la collectivité ou de l'environnement sont soulevées, le processus devient un processus non courant.

Les grands projets énergétiques doivent être soumis à un processus d'évaluation environnementale et à un examen en vertu de la loi de l'Alberta intitulée *Environmental Protection and Enhancement Act* (l'EPEA). L'AER et l'AUC tiennent compte des résultats de ce processus d'évaluation au moment d'évaluer l'intérêt public.

ALBERTA LAND STEWARDSHIP ACT

La loi intitulée *Alberta Land Stewardship Act* (ALSA) confère au lieutenant-gouverneur en conseil (cabinet) le pouvoir de concevoir et de mettre en œuvre des plans d'utilisation des sols pour sept régions de l'Alberta. Ces sept régions sont mentionnées dans le cadre d'utilisation des sols de l'Alberta et sont établies en fonction des principaux bassins hydrographiques et délimitées en fonction des frontières municipales et des régions naturelles. En 2014, deux plans d'utilisation des sols avaient été établis. Le plan intitulé « Lower Athabasca Regional Plan » (LARP), qui couvre la région des sables bitumineux de l'Athabasca, était le premier plan régional publié par le cabinet aux termes de l'ALSA. Le LARP vise l'atteinte

L'AER et l'AUC ont pour mandat d'assurer le développement sécuritaire, responsable et efficient des ressources énergétiques de l'Alberta et de réglementer les pipelines ainsi que les lignes de transport requis pour le transport de ces ressources vers le marché.

de plusieurs objectifs précis pour la région du cours inférieur de l'Athabasca, notamment une meilleure intégration des activités industrielles au paysage, la désignation de nouvelles zones de conservation, de loisirs et de tourisme et l'inclusion des peuples autochtones dans la planification de l'utilisation des sols. À cette fin, le LARP propose des stratégies réglementaires et non réglementaires. Il prévoit l'instauration d'un dispositif de surveillance de l'environnement et de la conformité supplémentaire dans la région de l'Athabasca de l'Alberta. De plus, le gouvernement de l'Alberta a approuvé récemment le South Saskatchewan Regional Plan et lancera bientôt le processus de consultation à l'égard du North Saskatchewan Regional Plan.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

La loi de la Colombie-Britannique intitulée *Oil and Gas Activities Act* (OGAA) réglemente la majeure partie des activités pétrolières et gazières exercées en Colombie-Britannique. L'Oil and Gas Commission (OGC), qui est une société d'État, est principalement responsable de la réglementation des activités pétrolières et gazières et des pipelines en Colombie-Britannique. L'OGC examine les demandes; s'assure que les demandes approuvées sont dans l'intérêt public eu égard aux effets sur l'environnement, l'économie et la société; encourage la participation des Premières nations; participe à la planification et sensibilise le public et communique avec celui-ci.

La loi de la Colombie-Britannique intitulée *Environmental Assessment Act* (EAA) exige l'évaluation environnementale des projets qui excèdent les seuils établis par le *Reviewable Projects Regulation* (RPR). L'ensemble de ces projets doivent obtenir une attestation d'évaluation environnementale avant d'être mis en œuvre. L'Environmental Assessment Office est chargé de mettre en œuvre le processus d'évaluation environnementale et peut en assurer la coordination avec les autres organismes gouvernementaux, y compris l'OGC.

Si un projet n'excède pas les seuils fixés dans le RPR, l'examen environnemental relèvera de la compétence de l'OGC, sous réserve de diverses lois. La loi intitulée *Environmental Management Act*, par exemple, guide l'OGC dans l'exécution de ses responsabilités. Les autres lois applicables comprennent la *Forest Act*, la *Forest and Range Practices Act*, le *Forest Practices Code*, la *Water Act* et la *Heritage Conservation Act*.

QUÉBEC

Au Québec, les projets d'envergure susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, notamment la construction de centrales et d'installations électriques, l'ouverture de mines et la construction de routes et d'autres infrastructures, doivent faire l'objet d'une évaluation publique. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) fait enquête sur ces projets et informe le ministre des effets environnementaux, sociaux et économiques de ceux-ci. Le BAPE doit tenir des audiences publiques chaque fois que le ministre lui en fait la demande. Durant la période de consultation publique de 45 jours, le BAPE

est chargé de rendre public tout document relatif au projet, et toute personne, organisation ou municipalité ou tout groupe peut demander la tenue d'une audience publique, à laquelle tous les membres de la population peuvent participer. Après les audiences, le BAPE transmet au ministre les préoccupations exprimées par les citoyens durant l'évaluation publique. Ces projets d'envergure sont approuvés par le gouvernement, à la recommandation du ministre. Comme ce fut le cas avec le gaz de schiste en 2011, le BAPE peut également procéder à des évaluations portant sur l'ensemble d'un secteur dans certains cas.

ONTARIO

La Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) réglemente les secteurs de l'électricité et du gaz naturel de cette province. La CEO fixe les tarifs de transport et de distribution de l'électricité; elle délivre les permis à tous les participants au marché, notamment les producteurs, les transporteurs, les distributeurs, les grossistes et les détaillants d'électricité et elle supervise les marchés dans le secteur de l'électricité pour en promouvoir l'efficacité, l'équité et la transparence. La CEO réglemente également les services publics de gaz naturel et délivre les permis à tous les agents de commercialisation qui vendent du gaz naturel. En outre, elle réglemente la construction des pipelines de gaz naturel, les lignes de transport d'électricité ainsi que l'utilisation de formations géologiques aux fins de stockage de gaz naturel.

Les projets d'électricité importants seront également assujettis au *Electricity Projects Regulation* pris en application de la *Loi sur les évaluations environnementales*. Ce règlement prévoit un formulaire d'évaluation (*screening*) autogéré pour la plupart des projets énergétiques et une évaluation individuelle complète pour les projets les plus importants sur le plan environnemental (qui peut donner lieu à la tenue d'une audience devant le Tribunal de l'environnement). Les projets d'énergie renouvelable situés en Ontario font l'objet d'un processus d'approbation spécial administré par le ministère de l'Environnement de l'Ontario. Le processus d'autorisation de projet d'énergie renouvelable (APER) vise à accélérer l'approbation de projets de production d'énergie renouvelable en regroupant diverses approbations provinciales sous une seule APER.

TERRITOIRES DU NORD-OUEST

En 2014, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est devenu responsable de la gestion des terres, eaux et ressources publiques dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Le gouvernement du ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement des T.N.-O. sera responsable de la réglementation du développement du pétrole et du gaz naturel terrestre dans les T.N.-O., tandis que le gouvernement du Canada conservera sa responsabilité à l'égard des ressources extracôtières dans les T.N.-O. par l'intermédiaire de l'ONÉ.

Pour les projets énergétiques d'envergure, une approbation d'évaluation environnementale peut être requise en vertu de la loi intitulée *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et/ou selon l'emplacement du projet, la Convention définitive des Inuvialuit. D'autres lois applicables, notamment la *Loi*

Le processus d'autorisation de projet d'énergie renouvelable (APER) vise à accélérer l'approbation de projets de production d'énergie renouvelable en regroupant diverses approbations provinciales sous une seule APER.

sur la protection de l'environnement, la Loi sur l'aménagement des forêts, la Loi sur la protection des forêts, la Loi sur les espèces en péril (T.N.-O.), la Loi sur les eaux, la Loi sur les accords en matière de ressources hydrauliques et la Loi sur la faune.

Collaboration fédérale-provinciale

L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Ontario, le Québec, la Saskatchewan et le Yukon ont conclu avec le gouvernement fédéral des ententes de collaboration en matière d'environnement qui prévoient un processus d'évaluation environnementale coopératif unique si une évaluation environnementale est requise à l'égard d'un projet aux termes de la LCEE ainsi que des lois en matière d'évaluation environnementale provinciales/territoriales. Ces ententes visent à réduire au minimum le dédoublement des efforts et assurent qu'une évaluation environnementale est effectuée de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible. Par exemple, la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral se sont engagés à remplacer le processus de réglementation provincial par le processus fédéral pour plusieurs projets d'envergure qui nécessitaient des examens d'évaluation environnementale aux échelons fédéral et provincial.

Le groupe du droit de la réglementation, de l'environnement et des Autochtones d'Osler accompagne les promoteurs de projet tout au long du processus d'approbation réglementaire en matière d'environnement de plus en plus complexe et rigoureux au Canada. Shawn Denstedt, c.r. (Calgary) dirige ce groupe et est coprésident du cabinet. Martin Ignasiak (Calgary) est associé au sein de ce groupe. Martin jouit d'une vaste expérience dans l'élaboration et l'exécution de stratégies aux fins d'obtention de l'approbation des autorités de réglementation compétentes pour des projets industriels de grande envergure, notamment des installations de sables bitumineux, de mines de charbon et de production d'électricité. Richard J. King (Toronto) est associé au sein de ce groupe. Son travail consiste principalement à aider les clients à obtenir des approbations réglementaires et environnementales associées à des projets d'infrastructures d'envergure, notamment des centrales électriques et des installations de transport d'électricité, des pipelines de gaz naturel et des projets miniers. Nous souhaitons remercier Thomas McNerney, sociétaire au sein du groupe du droit de la réglementation, de l'environnement et des Autochtones pour sa contribution à la révision de ce chapitre.



Shawn Denstedt, c.r.
sdenstedt@osler.com
403.260.7088



Martin Ignasiak
mignasiak@osler.com
403.260.7007



Richard J. King
rking@osler.com
416.862.6626