

SANS PRÉJUDICE

Le 13 novembre 2015

Cheri Young, secrétaire générale
Office national de l'énergie
517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8
Téléphone : 403-292-6489
Télécopieur : 403-292-5503

Maître Young,

Par la présente, au nom du Centre québécois du droit de l'environnement, je sollicite une rencontre avec les représentants de l'Office national de l'Énergie (« ONÉ ») afin de discuter de la traduction des documents pertinents à l'évaluation de la demande d'Oléoduc Énergie Est Ltée (Énergie Est) visant la construction d'un réseau pipelinier. Nous comprenons que vous avez déjà refusé une demande de rencontre. Le Commissaire aux langues officielles (« CLO ») a cependant fait valoir que la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* (« LLO ») exige que l'Office fasse plus pour rendre efficace la participation d'intervenants francophones. L'objet de la présente est de vous présenter un fondement juridique plus approfondi qui sous-tend l'obligation de l'ONÉ de faire traduire d'autres documents de la demande d'Énergie Est. À cette fin, nous identifierons certaines lacunes du rapport du CLO ainsi que de la décision de la Cour fédérale concernant l'injonction demandée par le Centre québécois du droit de l'environnement¹.

Nous comprenons que l'ONÉ est d'avis qu'il répond présentement aux obligations qui découlent de la *Loi sur les langues officielles* (« LLO »). Nous comprenons également que l'ONÉ s'appuie sur le rapport du CLO ainsi que sur la décision de la Cour fédérale dans laquelle celle-ci a jugé qu'elle n'avait pas la compétence de traiter de la question, mais a néanmoins déclaré que l'ONÉ répond à ses obligations découlant de la Partie III de la LLO et n'avait aucune obligation en vertu de la Partie IV de la LLO².

Bien que nous soyons d'avis que l'ONÉ répond aux obligations qui lui incombent en vertu de la Partie III de la LLO lorsqu'il agit comme tribunal administratif, nous sommes

¹ *Centre québécois du droit de l'environnement c Office national de l'énergie*, 2015 CF 192.

² *Centre québécois du droit de l'environnement c Office national de l'énergie*, 2015 CF 192.

également d'avis que le rôle de l'ONÉ n'est pas limité à celui d'organisme quasi-judiciaire. En effet, dans certains contextes, l'ONÉ n'opère pas comme tribunal administratif, mais comme fournisseur de services au public. Dans ces contextes, les obligations découlant de la Partie IV de la *LLO* incombent à l'ONÉ, notamment l'obligation de faire traduire les documents de la demande pour un certificat qui sont nécessaires pour assurer la participation effective des parties intéressées par le projet de pipeline. Nous sommes d'avis que l'ONÉ peut imposer la traduction des textes nécessaires à l'accomplissement de sa fonction non juridictionnelle.

Conclusions du CLO et de la Cour fédérale

Il est utile de revenir sur les conclusions du rapport du CLO ainsi que sur la décision de la Cour fédérale afin de comprendre le fondement juridique de celles-ci. Il convient d'abord de souligner que les conclusions de la Cour fédérale se trouvent en *obiter*, celle-ci ayant déterminé qu'elle n'avait pas la compétence pour entendre l'affaire. Il convient également de rappeler que le rapport du CLO ne constitue pas une décision judiciaire.

Le CLO et la Cour fédérale concluent que l'ONÉ exerce des fonctions quasi-judiciaires dans le cadre de l'examen du projet Énergie-Est. En vertu de l'article 11 de la *Loi sur l'office national de l'énergie*³ (« *Loi* »), l'ONÉ est une cour d'archives, et selon le CLO et la Cour fédérale, l'ONÉ est ainsi un tribunal fédéral au sens de l'article 3 de la *LLO*, auquel la Partie III s'applique. En ce qui concerne l'application de la Partie IV de la *LLO*, la Cour fédérale est d'avis que l'ONÉ ne constitue pas une institution qui dispense des services, remarquant qu'« [i]l est clair que l'Office est un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires et non pas une institution qui dispense des services »⁴, faisant abstraction du fait que l'ONÉ pourrait exercer plus qu'une fonction. Le rapport du CLO, quant à lui, conclut que « l'accessibilité aux documents versés dans le dépôt central par l'entremise du site Web de l'Office ne constitue effectivement pas un service au public ou une communication faite par l'Office au sens de la Partie IV de la *Loi* ». En somme, la Cour fédérale et le CLO sont d'avis que puisque l'ONÉ exerce des fonctions quasi-judiciaires, la demande Énergie Est constitue un dossier de preuve pour lequel aucune obligation de traduction n'existe.

Les principes d'interprétations des droits linguistiques

Les droits linguistiques au Canada doivent être interprétés de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada⁵. Leur

³ LRC 1985, c N-7.

⁴ *Centre québécois du droit de l'environnement c Office national de l'énergie*, 2015 CF 192 à la p 12.

⁵ *R c Beaulac*, [1999] 1 RCS 768 au para 25.

interprétation doit également être conforme au principe constitutionnel de la protection des minorités⁶. Ces principes d'interprétation doivent être appliqués en examinant la portée des obligations linguistiques de l'ONÉ.

Les multiples fonctions de l'ONÉ

Dans l'affaire *Committee for Justice and Liberty c L'Office national de l'énergie*⁷, le juge en chef Laskin, pour la majorité de la Cour suprême du Canada, a suggéré que lorsque l'ONÉ se prononce sur une demande présentée en vertu de l'article 44 de la *Loi* en vigueur à l'époque (qui est similaire à l'article 52 de la *Loi* en vigueur aujourd'hui), « le rôle de l'Office est quasi-judiciaire ou, du moins, doit être exercé conformément aux principes de justice naturelle »⁸, et ce, vis-à-vis du demandeur. Il convient de noter que dans l'affaire *Alaska Trainship Corporation et autre c Administration de pilotage du Pacifique*, la Cour suprême a expressément confirmé que dans l'affaire *Committee for Justice and Liberty*, le litige portait sur l'exercice du pouvoir quasi-judiciaire de l'ONÉ, et non pas sur un de ses autres pouvoirs⁹. Il s'ensuit que dans les circonstances où l'ONÉ exerce des fonctions quasi-judiciaires, l'ONÉ doit exercer ses pouvoirs et obligations selon les prescriptions de la Partie III. Par contre, dans l'affaire *Committee for Justice and Liberty*, le juge en chef Laskin a également reconnu que l'ONÉ n'est pas exclusivement un organisme avec un pouvoir décisionnel, c'est-à-dire qu'il n'agit pas uniquement comme organisme quasi-judiciaire. Plutôt, l'ONÉ a de « multiples fonctions interdépendantes »¹⁰.

Vis-à-vis un demandeur cherchant un certificat relatif à un pipeline, la jurisprudence reconnaît que l'ONÉ a une fonction quasi-judiciaire, malgré le fait que la décision d'accorder ou non le certificat revient au ministre. Par contre, l'ONÉ n'exerce pas cette même fonction quasi-judiciaire en ce qui concerne les membres du public qui ont le droit et veulent participer aux audiences organisées par l'ONÉ, et que l'ONÉ est obligée de consulter.

En effet, l'article 24 de la *Loi* prévoit que des audiences publiques doivent avoir lieu lorsqu'il est question de délivrer, annuler ou suspendre un certificat :

⁶ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

⁷ [1978] 1 RCS 369.

⁸ À la p 385.

⁹ [1981] 1 RCS 261 à la p 274.

¹⁰ À la p 384.

Audiences publiques

24. (1) Sous réserve du paragraphe (2), doivent faire l'objet d'audiences publiques les cas de délivrance, d'annulation ou de suspension de certificats ainsi que les demandes de cessation d'exploitation d'un pipeline.

Public hearings

24. (1) Subject to subsection (2), hearings before the Board with respect to the issuance, revocation or suspension of certificates or for leave to abandon the operation of a pipeline shall be public.

Nous sommes d'avis que la tenue de ces audiences publiques constitue un « service » au sens de la *LLO* en ce qui concerne la participation de tierces parties. En effet, bien que les audiences publiques traitent d'une demande de certificat, celles-ci ont lieu au bénéfice du public. Autrement dit, vis-à-vis du demandeur du certificat, l'ONÉ agit comme organisme quasi-judiciaire lors de l'audience puisqu'il se prononce sur les droits du demandeur (bien que la décision ultime d'accorder le certificat revienne au ministre). En revanche, en ce qui concerne le public, l'audience publique constitue un forum de participation mis en œuvre et géré par l'ONÉ afin de lui permettre de soupeser l'intérêt public dans sa décision.

L'objet d'une audience publique entraîne que celle-ci constitue un service offert au public. L'ONÉ doit tenir compte de facteurs pertinents lorsqu'il examine la demande pour un certificat pour un pipeline, dont « les conséquences sur l'intérêt public »¹¹. Les audiences publiques ont comme objet de permettre la participation des membres du public, notamment afin de mieux comprendre les conséquences sur l'intérêt public. Dans l'affaire *Committee for Justice and Liberty*, les motifs de la majorité et de la minorité ont reconnu que l'ONÉ doit prendre en compte l'intérêt public. Le juge de Grandpré a précisé que « [l]a décision que doit rendre l'Office va au-delà des intérêts des parties et concerne l'intérêt public en général. Pour parvenir à une décision l'Office se fonde sur son expérience, sur celle de ses experts et celle de tous les organismes du gouvernement du Canada »¹².

La décision d'accorder ou non un certificat pour un réseau de pipeline comprend assurément un aspect privé, dans la mesure où la société qui en fait la demande a des intérêts commerciaux propres à elle-même. Toutefois, une audience publique liée à la demande d'un tel certificat n'a pas seulement comme objet de trancher la question pour la société en question, mais doit également évaluer les effets globaux, notamment sur les individus, les communautés et l'environnement. En somme, la participation de tierces parties a comme objectif de cerner l'intérêt public. Ainsi, le processus qui mène à

¹¹ Au para 52(2)e).

¹² À la p 401.

identifier l'intérêt public, qui est offert et géré par l'ONÉ, constitue un service au sens de la Partie IV de la LLO.

Le règlement *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie (1995)*¹³ vient appuyer cette conclusion. Ce règlement prévoit que lorsqu'une audience est prévue, le demandeur ainsi que l'ONÉ doivent mettre à la disposition du public le dossier du demandeur :

Consultation par le public

24. Lorsque l'Office rend une ordonnance d'audience :

- a) le demandeur conserve à son établissement, pour consultation par le public durant ses heures d'ouverture normales, une copie de sa demande ainsi que son dossier au sens des paragraphes 36(7) et 37(5);
- b) l'Office met à la disposition du public à sa bibliothèque pour consultation, selon le cas :
 - (i) une copie de la demande ainsi que tous les documents y afférents,
 - (ii) tous les documents relatifs à la procédure, lorsqu'il examine des questions de sa propre initiative en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi.

Public Inspection

24. Where the Board issues a hearing order,
(a) the applicant shall keep available at the applicant's business address, for public inspection during regular business hours, a copy of the application and the record as described in subsections 36(7) and 37(5); and
(b) the Board shall keep available for public inspection in the Board's library
(i) a copy of the application and all documents related thereto, or
(ii) in the case of the Board acting on its own motion under subsection 15(3) of the Act, all documents related to the proceeding.

L'accès au dossier est nécessaire afin d'encourager et de faciliter la participation du public. En effet, contrairement à une instance judiciaire devant une cour, une demande pour un certificat ne constitue pas une affaire qui détermine les droits entre les parties. Plutôt, l'ONÉ doit identifier et soupeser les conséquences sur l'intérêt public. Il est nécessaire que le public puisse consulter le dossier.

Il est également nécessaire que l'accès au dossier soit réellement équivalent. Il va sans dire que l'accès à un dossier qu'une tierce partie ne comprend pas ou comprend moins bien étant donné la langue de celui-ci ne permet pas une participation équivalente. Même si un membre du public ne cherchait pas à participer à l'audience publique ou n'obtenait pas l'autorisation de participer à l'audience publique, il demeure que ce membre du public n'a pas un accès réellement équivalent à une copie du dossier si celui-ci n'est pas rédigé dans sa langue de préférence. L'accès égal au service est une condition essentielle, comme en fait foi le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *DesRochers c Canada (Industrie)*¹⁴.

Le CLO a refusé de reconnaître que l'accessibilité aux documents versés dans le dépôt central par l'entremise du site Web de l'ONÉ constituait un service au public, puisque ce dépôt constituait essentiellement la preuve et les plaidoiries du demandeur, et donc la version électronique du registre officiel. Nous sommes d'avis que le CLO fait abstraction

¹³ DORS/95-208.

¹⁴ 2009 CSC 8.

de rôle de l'ONÉ comme prestataire d'un service lorsqu'il s'agit d'assurer la participation effective à l'audience.

L'application de l'affaire Picard

La Cour fédérale a écarté l'application de l'affaire *Picard c Canada (Office de la propriété intellectuelle)*¹⁵ sur la base qu'un brevet n'émane pas d'une institution fédérale (en l'espèce, l'Office de la propriété intellectuelle du Canada). Selon la Cour fédérale dans l'affaire *Picard*, on ne pourrait exiger que le demandeur de brevet traduise celui-ci, et ce, pour deux raisons. D'abord, une telle exigence serait contraire à la garantie que chacun puisse communiquer avec les institutions fédérales dans la langue de leur choix. Ensuite, si l'inventeur était tenu d'approuver la traduction de sa demande sans la comprendre, l'objectif du système de brevets de donner à l'inventeur le contrôle de sa demande et de lui faire porter l'entière responsabilité pour le brevet qui en résulte serait compromis.

Force est de constater que les considérations dans l'affaire *Picard* ne trouvent pas application en l'espèce. D'abord, le demandeur n'a pas l'obligation de fournir sa demande dans les deux langues officielles. Toute traduction serait au bénéfice du public afin de faciliter sa participation au processus et d'identifier l'intérêt public, et relèverait ainsi de la responsabilité de l'ONÉ. Ensuite, contrairement à un brevet, une demande pour un certificat ne constitue pas un document complexe et technique dont la portée juridique dépend d'un langage extrêmement précis. En effet, la *Loi* n'exige pas que les membres de l'ONÉ aient une formation ou compréhension technique ou avancée du domaine de l'énergie. Ainsi, une traduction des documents pertinents de la demande ne saurait compromettre la demande.

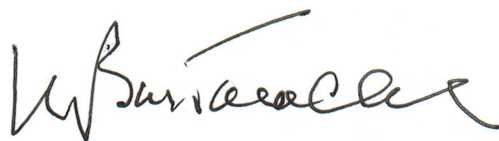
Conclusion

Le Centre québécois du droit de l'environnement souhaite assurer la participation effective du public d'expression française dans le processus de demande du projet d'Énergie Est. Une participation effective nécessite un accès aux documents pertinents de la demande dans les deux langues officielles. Les documents pertinents sont ceux qui seront effectivement consultés par l'ONÉ en vue de formuler sa recommandation. L'ONÉ a l'obligation, en vertu de la Partie IV de la *LLO*, de fournir ces documents au public.

Nous sommes d'avis qu'une rencontre avec l'ONÉ servirait à identifier comment l'ONÉ peut s'acquitter de ces obligations en matière de droits linguistiques, qu'ils relèvent de la Partie IV ou de la Partie VII de la *LLO*.

¹⁵ 2010 CF 86.

En espérant une réponse favorable à notre demande, je vous prie d'agréer, Mme Young,
l'expression de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Bastarache', written in a cursive style.

Michel Bastarache, C.C., c.r.