



**Des oléoducs à la transition énergétique :
approche de droit comparé pour alimenter une
modernisation innovatrice de l'Office national de
l'énergie**

Partie I et II

À l'attention de Ressources naturelles Canada

31 mars 2017

Auteurs

Marc Bishai, L.L.B.

Sébastien Poirier, B.Sc., M.A., L.L.B.

Superviseurs

Jean Baril, L.L.D.

Katia Opalka, B.A., L.L.B., B.C.L.

Ce rapport a dû être préparé dans un temps extrêmement limité. Ainsi, ces recommandations sont préliminaires et sujet à être peaufinées suite à une analyse subséquente.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada Ce rapport a été réalisé grâce au financement fourni par Ressources naturelles Canada. Les opinions et points de vue exprimés ne sont pas nécessairement ceux de Ressources naturelles Canada ou du gouvernement du Canada.

Centre québécois du
droit de l'environnement
Montréal (Québec)
Courriel : info@cqde.org
Site internet : <https://cqde.org/>

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme sans but lucratif fondé en 1989. C'est le seul organisme offrant une expertise indépendante en droit de l'environnement au Québec et il compte aujourd'hui plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires ainsi que devant les instances judiciaires lorsque nécessaire. Par exemple, la Cour suprême du Canada lui a reconnu le statut d'intervenant dans une affaire touchant le droit de l'environnement et il intervient actuellement dans le recours constitutionnel concernant le port de Québec à la Cour d'appel du Québec. Le CQDE s'est aussi présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'autorisation concernant ceux effectués sur Anticosti ainsi que le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste. En 2016, le CQDE et ses partenaires ont déposé un recours en jugement déclaratoire à l'encontre de TransCanada Pipelines Ltée et Oléoduc Énergie Est Ltée à la Cour supérieure de Montréal concernant l'assujettissement du projet de pipeline Énergie Est à la procédure requise par la loi québécoise. Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, tout en les inscrivant dans l'objectif de l'atteinte d'un développement qui soit durable.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT.....3

PARTIE I6

1. QUELS RÔLES DÉCISIONNELS POUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE ?6

1.1. LE RÔLE DE L'OFFICE À L'ÉGARD DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES7

1.1.1. Recommandations9

1.2. ÉTUDE DE CAS : LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE ET L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX AU QUÉBEC.....10

1.2.1. Le rôle de la Régie dans le cadre de l'examen des projets qui nécessitent son autorisation....11

1.2.2. Le processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.....13

1.3. LE RÔLE DE L'OFFICE DANS LE CADRE DES AUDIENCES PUBLIQUES : DÉCISION OU RECOMMANDATION?.....17

1.3.1. Le principe démocratique.....18

1.3.2. Les garanties procédurales et la participation du public.....19

1.3.3. Recommandations23

2. LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX AUDIENCES DE L'OFFICE24

2.1. LE MODÈLE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE24

2.2. LE MODÈLE DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT.....28

2.3. RECOMMANDATIONS30

3. LE MANDAT DE L'OFFICE RELATIVEMENT À L'INFORMATION SUR L'ÉNERGIE32

PARTIE II.....34

1. MISE EN CONTEXTE34

2. LES DIFFÉRENTES INTERPRÉTATIONS DE LA NOTION D'INTERET PUBLIC, AU CANADA ET AILLEURS.....35

2.1. INTERPRÉTATIONS DONNÉES PAR L'OFFICE LUI-MEME.....35

2.1.1. Définition formelle de l'Office dans ses documents de communication.....35

2.1.2. Interprétations données dans des décisions récentes de l'Office36

2.1.2.1. Ligne électrique internationale de Sumas Energy 2, Inc.....36

2.1.2.2. Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9 d'Enbridge Pipelines Inc.....37

2.1.2.3. Remplacement de la canalisation 3 de Pipelines Enbridge Inc.38

2.1.2.4. Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain39

2.2. UTILISATION DE LA NOTION D'INTERET PUBLIC PAR LES REGULATEURS D'ENERGIE DES PROVINCES41

2.2.1. British Columbia Utilities Commission41

2.2.2. La Régie de l'énergie du Québec.....42

Des oléoducs à la transition énergétique : approche de droit comparé pour alimenter une modernisation innovatrice de l'Office national de l'énergie Partie I et II

2.3.	UTILISATIONS DU CONCEPT D'INTÉRÊT PUBLIC DANS D'AUTRES PAYS	44
2.3.1.	Norvège.....	44
2.3.2.	France.....	45
2.3.3.	Allemagne	47
3.	CRITERES A RETENIR POUR DETERMINER L'INTERET PUBLIC.....	48
3.1.	MODÈLES PROPOSÉS PAR LA DOCTRINE.....	48
3.2.	NOS RECOMMANDATIONS.....	51
<u>BIBLIOGRAPHIE.....</u>		56

PARTIE I

1. QUELS RÔLES DÉCISIONNELS POUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE ?

En 2012, la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*¹ apporta des changements fondamentaux à l'Office national de l'énergie en tant qu'organisme de réglementation énergétique². Les changements qui nous intéresseront dans cette section sont les suivants :

- Le passage d'un rôle décisionnel à un rôle de recommandation dans le cadre d'une demande de certificat visant un pipeline en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*³. L'Office soumet sa recommandation au ministre sous la forme d'un rapport qui n'est d'ailleurs pas sujet à appel⁴, et le Gouverneur en conseil ordonne la délivrance du certificat.
- L'octroi à l'Office du statut d'autorité responsable à l'égard d'un projet désigné devant faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*⁵. En ce qui concerne les projets de pipeline nécessitant un certificat d'utilité publique, l'Office n'exerce également à ce titre qu'un simple rôle de recommandation, son rapport d'évaluation environnementale étant lui aussi définitif et sans appel⁶.

Dans l'arrêt *Nation Gitxaala*, la Cour d'appel fédérale a qualifié de la manière suivante ce nouveau régime législatif :

« [119] Ce régime législatif est un code complet en matière décisionnelle en ce qui concerne les demandes de délivrance de certificat. Les autres régimes législatifs ne sont applicables que s'ils sont expressément insérés dans ce code, et ce, uniquement dans la mesure où ils sont insérés dans le code.

[120] Le régime législatif révèle que, en matière d'examen, c'est le gouverneur en conseil qui est le seul véritable décideur.

[121] Avant que le gouverneur en conseil décide, d'autres personnes regroupent les renseignements, les analysent, les évaluent, les étudient et préparent un rapport qui énonce des recommandations que le gouverneur en conseil examine, puis décide ou non de les appliquer. Dans ce régime, seul le gouverneur en conseil décide.

[122] Précisons que l'évaluation environnementale visée par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) ne joue aucun rôle si ce n'est que

¹ L.C. 2012, ch. 19.

² Sur ce sujet, voir Rowland J. HARISON, « the elusive goal of regulatory independence and the national energy board: is regulatory independence achievable? what does regulatory "independence" mean? should we pursue it? », (2012-2013) 50 *Alta. L. Rev.* 757, Rowland J. HARISON et al., « Federal and alberta energy project regulation reform - at what cost efficiency? », (2013-2014) 51 *Alta. L. Rev.* 249 et Sonia SAVAGE, « Bill C-38 and the evolution of the National Energy Board: The changing role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », *Canadian Institute of Resources Law*, 2016.

³ L.R.C. (1985), ch. N-7. (ci-après, « Loi sur l'ONÉ »)

⁴ *Id.*, par. 22(4).

⁵ L.C. 2012, ch. 19, art. 52. (ci-après, « LCEE 2012 »), al. 15b).

⁶ *Id.*, art. 29.

faciliter l'élaboration des recommandations soumises au gouverneur en conseil afin qu'il prenne en considération le contenu de toute déclaration et s'il doit donner instruction qu'un certificat approuvant le projet soit délivré.

[123] Il s'agit d'un rôle très mince, différent du rôle joué par les évaluations environnementales prévues dans d'autres régimes décisionnels fédéraux. [...]⁷

Comme le relève la Cour, au-delà de l'attribution au Gouverneur en conseil du seul pouvoir décisionnel sur les projets de pipelines (de plus de 40 km)⁸, le rôle des évaluations environnementales dans ce régime est très réduit et reflète par ailleurs aux yeux de plusieurs auteurs une vision limitée de l'environnement qui mène à un processus décisionnel affaibli en matière environnementale⁹. Dans le contexte de la modernisation de l'Office national de l'énergie, s'impose donc la question de savoir ce qu'il doit advenir de ce régime législatif.

1.1. Le rôle de l'Office à l'égard des évaluations environnementales

La première mouture de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*¹⁰, qui fut abrogée par la *LCEE 2012*, reposait sur un principe d'auto-évaluation suivant lequel toutes les entités fédérales devaient prendre en considération dans leurs propres décisions les incidences environnementales des projets qui leur incombait d'évaluer, ce qui avait souvent pour effet de soumettre chaque projet à une multiplicité d'évaluations environnementales¹¹. Chaque entité devait alors regrouper les renseignements, les analyser puis les évaluer dans la cadre de sa propre décision plutôt que de laisser le soin à une agence indépendante d'effectuer ces tâches pour chaque projet. Cette expérience fut controversée et maintes fois remise en question par le Gouvernement¹².

De manière générale, la *LCEE 2012* est venue opérer un changement en ce qu'elle a réduit à trois (3) le nombre d'acteurs impliqués dans les évaluations environnementales : l'Office, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Tel que mentionné précédemment, l'Office est désormais la seule autorité responsable des évaluations environnementales concernant un projet désigné qui comprend des activités régies par la *Loi sur l'ONÉ* ou la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* et liées à cet office¹³. Ces projets sont essentiellement précisés dans le règlement pris en vertu de l'alinéa 84a) de la *LCEE 2012* et comprennent notamment :

- La construction, l'exploitation, la désaffectation et la fermeture d'une nouvelle ligne de transport d'électricité d'une tension de 345 kV ou plus qui nécessite un total de 75 km ou plus de nouvelle emprise.

⁷ *Nation Gitxaala c. Canada*, 2016 CAF 187, par. 119-126. (Nous soulignons).

⁸ En ce qui concerne les pipelines de 40 km ou moins, c'est l'Office qui prend la décision d'approuver ou non les projets suivant l'article 58 de la *Loi sur l'ONÉ*.

⁹ Voir Jocelyn STACEY, « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », (2016) 21 *Rev. Const. Stud.* 165 et Doelle, M., « CEAA 2012: the end of federal EA as we know it? », (2012) 24 *Journal of environmental law and practice* 1.

¹⁰ L.C. 1992, ch. 37.

¹¹ Meinhard DOELLE, préc., note 9, p. 4.

¹² Meinhard DOELLE, *The Federal EA process, A Guide and Critique* (Markham: LexisNexis Canada, 2008), p. 33.

¹³ *LCEE*, al. 15b).

- Le forage, la mise à l'essai et la fermeture de puits d'exploration au large des côtes faisant partie du premier programme de forage dans une zone visée par un ou plusieurs permis de prospection délivrés conformément à la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*.
- La construction et l'exploitation d'un nouveau pipeline, autre qu'un pipeline au large des côtes, d'une longueur de 40 km ou plus.
- La construction, l'exploitation, la désaffectation et la fermeture, dans une réserve d'espèces sauvages ou un refuge d'oiseaux migrateurs d'une nouvelle ligne de transport d'électricité ou d'une nouvelle installation pétrolière ou gazière ou d'un nouveau pipeline.¹⁴

Le maintien du principe d'auto-évaluation pour l'Office est curieux et peut s'expliquer par le fait qu'il y avait une duplication et un chevauchement problématique entre les exigences de l'ancienne *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et le mandat d'intérêt public de l'Office, en fonction duquel elle tient également compte des incidences environnementales dans ses décisions depuis le début des années 1970¹⁵. Bref, il s'ensuit que tous les projets tombant sous la juridiction de l'Office font désormais l'objet d'une seule évaluation environnementale qui est intégrée au sein d'un seul processus décisionnel : le rapport sous l'égide de la *LCEE 2012* est effectivement inséré dans le rapport qui contient la recommandation de l'Office aux termes de l'art. 52 de la *Loi sur l'ONÉ*¹⁶. C'est à ce titre que la Cour d'appel fédérale a pu dire que cette évaluation environnementale « ne joue aucun rôle si ce n'est que faciliter l'élaboration des recommandations soumises au gouverneur en conseil » et qu'il « s'agit d'un rôle très mince, différent du rôle joué par les évaluations environnementales prévues dans d'autres régimes décisionnels fédéraux »¹⁷. Les exigences de la *LCEE 2012* apparaissent ici conditionnées par celles de la *Loi sur l'ONÉ*. Un bon exemple de ce conditionnement est l'interprétation restrictive donnée par l'Office à la *LCEE 2012* de manière à exclure la prise en compte des changements climatiques dans l'évaluation des projets¹⁸. Bref, le chevauchement entre les exigences de la *LCEE 2012* et celles de la *Loi sur l'ONÉ* n'apparaît pas moins problématique.

Ce rôle attribué à l'Office soulève naturellement la question de savoir si un organisme de régulation économique est apte à mener adéquatement un processus d'évaluation environnementale. Certaines problématiques tendent à indiquer que ce n'est pas le cas : (1) l'État fait généralement appel à un organisme de régulation pour l'expertise technique de ses membres dans un secteur particulier, et ce focus les détourne de la vision globale et des enjeux stratégiques nécessaires à la bonne réussite d'une évaluation environnementale; (2) l'emprise de l'industrie sur l'organisme qui est censée la réguler, qui se manifeste notamment par le provenance de ses membres, peut faire en sorte que les décideurs ne soient pas en mesure de juger si l'industrie en question offre les solutions à long-terme les plus durables pour les besoins auxquels répond leur projet¹⁹. Ce dernier point fait référence à la théorie de

¹⁴ *Règlement désignant les activités concrètes* (DORS/2012-147), Annexe, art. 39 à 48.

¹⁵ Rowland J. HARISON et al., « Federal and alberta energy project regulation reform - at what cost efficiency? », (2013-2014) 51 *Alta. L. Rev.* 249, pp. 252-253.

¹⁶ *Loi sur l'ONÉ*, par. 52(3).

¹⁷ *Nation Gitxaala c. Canada*, préc., note 7, par. 122.

¹⁸ Voir par exemple A63-2, *Décision No. 25*, Trans Mountain Pipeline ULC, OH-001-2014 (Juillet 2014), p.3.

¹⁹ Meinhard DOELLE, préc., note 9, p.5.

la capture²⁰ et renferme une critique souvent adressée à l'Office qui mine sa propre crédibilité et celle des évaluations environnementales qu'elle effectue. La confiance du public en l'intégrité et la qualité d'un processus aussi fondamental que l'évaluation environnementale est un point déterminant car celui-ci peut être conçu comme jouant un rôle quasi-constitutionnel en ce qu'il offre un cadre nécessaire à la justification publique des projets²¹.

1.1.1.Recommandations

Notre recommandation à cet égard est que l'Office ne devrait pas être l'autorité responsable de l'évaluation environnementale des projets qu'il a le devoir d'examiner en vertu de sa loi constitutive ou d'une autre loi. De manière générale, et avec le souci d'harmoniser la modernisation de l'Office avec certaines recommandations effectuées dans le cadre de la réforme fédérale des processus d'évaluation environnementale, nous appuyons les principes suivants²² :

- Une seule autorité fédérale (l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ou autre autorité indépendante) devrait être en charge de toutes les évaluations environnementales (stratégique, régionale et par projet), incluant celles effectuées par l'Office et la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- Il est crucial que cette institution considère ensemble les trois piliers du développement durable, soit les aspects sociaux, économiques et environnementaux des projets;
- La décision finale relative à l'approbation d'un projet devrait rester entre les mains du Gouvernement.

Dans ce cadre, l'Office pourrait conserver ses fonctions actuelles (surveillance et réglementation, information sur l'énergie, permis et licences d'exportation, droits et tarifs etc.) mais se limiterait à effectuer une évaluation d'un point de vue technique (respect des normes, intégrité, construction et exploitation etc.) et économique (faisabilité, besoins du marché, approvisionnement, transport etc.) des projets qui nécessitent actuellement un certificat d'utilité publique (articles 52 et 58.16 de la *Loi sur l'ONÉ*). Certes, le mandat d'intérêt public de l'Office l'autoriserait sans doute à continuer de *prendre en compte les incidences environnementales* des projets, mais il faut se garder d'y voir une évaluation environnementale en bonne et due forme²³, qui nécessite notamment des ressources et une expertise particulière que l'Office ne possède pas. La question des contours du mandat d'intérêt public de l'Office sera abordée dans la Partie II de ce rapport.

²⁰ Voir George STIGLER, « The Theory of Economic Regulation », (1971) 2:1 *Bell Journal of Economics and Management Science* 3.

²¹ Jocelyn STACEY, préc., note 9.

²² Voir Environmental Planning and Assessment Caucus of the Canadian Environmental Network, « Achieving a Next Generation of Environmental Assessment », *Submission to the Expert Review of Federal Environmental Assessment Processes*, 2016 [en ligne]: <<http://eareview-examenec.ca/view-submission/?id=1481741975.3944>>.

²³ Pour des principes fondés sur les bonnes pratiques en la matière, voir Robert B. GIBSON, et al., « Fulfilling the Promise: Basic Components of Next Generation Environmental Assessment », *Journal of Environmental Law & Practice* (à venir) [en ligne]: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2670009>.

1.2. Étude de cas : la Régie de l'énergie et l'évaluation des impacts environnementaux au Québec

Créée en 1996 par la *Loi sur la Régie de l'énergie*²⁴ et constituée le 2 juin 1997, la Régie de l'énergie est l'organisme québécois de régulation en matière énergétique. Continuant le mandat de la défunte Régie du gaz naturel, la création de cette nouvelle régie pour toutes les filières énergétiques répondait alors à un consensus issu du *Débat public sur l'énergie*²⁵ ainsi qu'à la nécessité de contre-expertiser et dépolitiser les demandes tarifaires d'Hydro-Québec et de permettre une participation réelle du public en matière énergétique²⁶. Dans la foulée de la mise en œuvre de la *Politique énergétique 2030*²⁷, qui vise notamment une transition énergétique vers une économie à faible empreinte carbone, des modifications importantes sont venues élargir le mandat, le rôle et les pouvoirs de la Régie²⁸. Certaines de ces modifications sont déjà entrées en vigueur alors que d'autres le seront en date du 1^{er} avril 2017 ou au moment fixé par le gouvernement²⁹.

La *LRE* s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité, à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel ainsi qu'à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit³⁰. Ces autres matières sont essentiellement la vapeur et les produits pétroliers, sur lesquelles elle exerce un pouvoir de surveillance des prix³¹. Initialement, la loi constitutive de la Régie lui donnait également compétence sur la production d'électricité mais l'adoption en mai 2000 de la *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*³² est venue lui retirer celle-ci³³. Au moment où elle entrera en vigueur, la *Loi sur les hydrocarbures*³⁴, qui découle de la mise en œuvre de la *Politique énergétique 2030*, octroiera à la Régie des pouvoirs sur la production et le stockage des hydrocarbures ainsi que sur la construction et l'utilisation des pipelines.

À plusieurs égards, le mandat et le rôle de la Régie offrent des points de comparaison pertinents à la modernisation de l'Office. La présente étude de cas vise essentiellement à exposer une répartition des rôles entre l'organisme de régulation économique et les instances responsables des évaluations environnementales et de la décision finale, soit la répartition entre la Régie, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et le gouvernement du Québec. Advenant que l'Office conserve son pouvoir de recommandation et qu'elle se voit retirer son rôle à l'égard des évaluations environnementales, le régime législatif que nous

²⁴ RLRQ, c. R-6.01. (ci-après, « *LRE* »).

²⁵ *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, Gouvernement du Québec, 1996.

²⁶ *L'énergie au service du Québec – une perspective de développement durable*, Québec, Ministère des Ressources naturelles, 1996, pp. 19-21.

²⁷ *Politique énergétique 2030 – L'énergie des québécois : source de croissance*, Québec, Gouvernement du Québec, 2016.

²⁸ *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 2016, chapitre 35.

²⁹ *Id.*, art. 24.

³⁰ *LRE*, art. 1.

³¹ *Id.*, art. 55.

³² L.Q. 2000, c. 22.

³³ Sur la polémique entourant cette modification, voir Franklin GERTLER, « La participation élargie aux décisions en matière d'énergie : les groupes environnementaux et les Autochtones devant la Régie de l'énergie du Québec », dans *Développements récents en droit de l'énergie 2007*, Vol. 262, Barreau du Québec, Formation continue, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2007, pp. 107-152.

³⁴ *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, art. 23).

présenterons serait pertinent à la modernisation de l'Office en ce qui a trait au rôle que pourrait avoir son rapport dans le processus menant à l'approbation d'un projet.

1.2.1. Le rôle de la Régie dans le cadre de l'examen des projets qui nécessitent son autorisation

En vertu de l'article 73 de la *LRE*, Hydro-Québec et les distributeurs de gaz naturel doivent obtenir l'autorisation de la Régie pour construire des immeubles destinés au transport ou à la distribution. Cette autorisation est nécessaire dans le cadre d'un projet qui entre dans l'une des catégories suivantes :

- Transport d'électricité d'un coût de 25 000 000 \$ et plus;
- Distribution d'électricité d'un coût de 10 000 000 \$ et plus;
- Distribution de gaz naturel d'un coût de 1 500 000 \$ et plus lorsque les livraisons annuelles du distributeur sont de 1 milliard de mètres cubes et plus;
- Distribution de gaz naturel d'un coût de 450 000 \$ et plus lorsque les livraisons annuelles du distributeur sont inférieures à 1 milliard de mètres cubes³⁵;

Lorsqu'elle reçoit une demande d'autorisation en vertu de l'article 73, la Régie effectue une évaluation « technico-économique »³⁶ du projet similaire à celles effectuées par l'Office, en fonction des renseignements suivants : (1) les objectifs visés par le projet; (2) la description du projet; (3) la justification du projet en relation avec les objectifs visés; (4) les coûts associés au projet; (5) l'étude de faisabilité économique du projet; (6) la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois; (7) l'impact sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité; (8) l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel; (9) le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents; (10) la liste des principales normes techniques qui y seront appliquées; (11) le cas échéant, les prévisions de vente attribuables au projet du distributeur d'électricité ou des distributeurs de gaz naturel; (12) le cas échéant, les engagements contractuels des consommateurs du service ainsi que leurs contributions financières³⁷. Notons que la Régie peut autoriser le projet aux conditions qu'elle détermine³⁸.

Bien qu'elle possède ici un pouvoir décisionnel, sa décision étant par ailleurs sans appel³⁹, l'autorisation de la Régie n'est pas l'aboutissement du processus d'examen du projet. Le deuxième alinéa de l'article 73 prévoit justement que l'obtention d'une telle autorisation ne dispense pas d'obtenir toute autorisation requise en vertu d'une autre loi. Ce renvoi vise dans un bon nombre de cas le processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement prévu aux articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴⁰, par exemple chaque fois qu'un projet concerne « la construction ou la relocalisation d'une ligne de transport et de répartition d'énergie électrique d'une tension de 315 kV et plus sur

³⁵ *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, c. R-6.01, r. 2, art. 1(1^o) a), b), c) et d). Une exception à ces seuils dont nous ne traitons pas est prévue à l'alinéa 2 de cet article.

³⁶ Voir *Hydro-Québec et St-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, 2016 CanLII 58347 (QC RDE), par. 31.

³⁷ *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, c. R-6.01, r. 2, art. 2 et 3.

³⁸ *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 2016, chapitre 35, art. 10. Cette modification à l'article 73 est entrée en vigueur le 10 décembre 2016.

³⁹ *LRE*, art. 40.

⁴⁰ *RLRQ*, c. Q-2. (ci-après, « *LQE* »)

une distance de plus de 2 km et la construction ou la relocalisation d'un poste de manœuvre ou de transformation de 315 kV et plus»⁴¹. Cet arrimage de l'organisme de régulation économique aux autorités responsables de l'évaluation environnementale est d'ailleurs spécifiquement prévu dans la *Loi sur les hydrocarbures*.

Au moment où elle entrera en vigueur⁴², la *Loi sur les hydrocarbures* attribuera à la Régie des pouvoirs relativement à l'octroi des licences de production et de stockage :

« 41. Le titulaire d'une licence d'exploration qui désire obtenir une licence de production ou de stockage doit soumettre son projet à la Régie de l'énergie et obtenir une décision favorable de celle-ci. Il en est de même du titulaire d'une licence de production qui désire obtenir une licence de stockage.

45. La Régie transmet sa décision au ministre qui la soumet au gouvernement afin que ce dernier puisse se prononcer sur la demande d'autorisation prévue à l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).

48. Le ministre attribue une licence de production au titulaire d'une licence d'exploration qui a obtenu une décision favorable de la Régie de l'énergie sur son projet, l'autorisation du gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement ainsi que, le cas échéant, l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec et qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement. Le ministre attribue une licence de stockage au titulaire d'une licence d'exploration ou de production selon les mêmes conditions. »

L'article 45 expose bien la mécanique en cause : bien qu'elle soit requise, l'autorisation de la Régie constitue ici de « l'information » prise en compte par le gouvernement lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire d'octroyer ou non un certificat d'autorisation suite au processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement. L'autorisation de la Régie résulte de l'exercice d'un pouvoir décisionnel mais elle joue un simple rôle de recommandation dans l'ensemble du processus d'examen. Nous y reviendrons dans la prochaine section (1.2.2). Sur la base (1) d'une décision favorable de la Régie, (2) du certificat du gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et (3) de toute autorisation exigée par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, le ministre exerce quant à lui un pouvoir lié dans la mesure où il *attribue* la licence lorsque les conditions de l'article 48 sont remplies.

Ce type de régime législatif est également prévu par la *Loi sur hydrocarbures* lors de l'exercice par la Régie de son pouvoir relatif à la construction ou à l'utilisation d'un pipeline :

« 118. Toute personne qui désire construire ou utiliser un pipeline doit soumettre son projet à la Régie de l'énergie et obtenir une décision favorable de celle-ci.

La demande doit être accompagnée des renseignements et des documents que le gouvernement détermine par règlement.

⁴¹ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ, Q-2, r.23, art. 2 k).

⁴² C'est-à-dire à la date ou aux dates prévues par le Gouvernement. Voir *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 2016, chapitre 35, art. 24.

119. La Régie de l'énergie rend une décision favorable lorsqu'elle estime que le projet correspond aux meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource et qu'il répond aux normes que le gouvernement détermine par règlement.

Dans sa décision, elle mentionne les conditions qu'elle estime nécessaires à la réalisation du projet.

La Régie transmet sa décision au ministre.

121. Le ministre octroie une autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline à la personne qui a obtenu une décision favorable de la Régie de l'énergie sur son projet de pipeline et qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

L'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline ne peut être octroyée avant que le certificat d'autorisation prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement n'ait été délivré, le cas échéant. »

Étant donné que les règlements d'application de la *Loi sur les hydrocarbures* ne sont pas encore disponibles, nous ne savons pas précisément quel sera le contenu de la demande du promoteur et donc sur quels éléments se penchera la Régie. Nous savons toutefois qu'elle rendra une décision favorable lorsque le projet répond aux normes du gouvernement et qu'il « correspond aux meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource »⁴³. Suivant les lignes de l'article 73 *LRÉ*, son examen respectera sans doute son expertise particulière en se concentrant sur les aspects technico-économiques du projet, celui-ci devant également passer par le processus distinct de la *LQE*.

1.2.2. Le processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

La porte d'entrée du processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement pour les projets situés dans la région méridionale du Québec⁴⁴ est l'article 31.1 *LQE*, suivant lequel tout projet doit suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement s'il est inclus dans la liste réglementaire (exclusive et exhaustive) du gouvernement. Comme l'a relevé la professeure Halley, ce processus ne vise pas le même objectif que celui d'un organisme comme la Régie lorsqu'elle accorde une autorisation préalable :

⁴³ *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, art. 23), art. 119.

⁴⁴ Le Québec compte plusieurs procédures d'évaluation des impacts qui peuvent s'appliquer de manière concurrente dépendamment des régions concernées par le projet. Voir Paule HALLEY, « Autorisation préalable – Évaluation des impacts sur l'environnement », dans *Jurisclasseur Québec*, coll. « Droit public », Droit de l'environnement, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, pp. 213-216. (Nous soulignons)

« La procédure d'évaluation des impacts environnementaux des projets de développement permet à l'administration publique de porter un jugement préventif sur son caractère acceptable d'un point de vue environnemental, social et économique. Elle se distingue des autres procédures d'autorisation préalable en exigeant la réalisation d'une évaluation des répercussions des projets et en faisant intervenir le public avant qu'une décision ne soit prise. »⁴⁵

Les projets assujettis à cette procédure sont prévus par le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*⁴⁶, qui identifie une multitude d'activités susceptibles d'avoir, aux yeux du gouvernement, un impact significatif sur l'environnement. On y trouve notamment la construction d'un oléoduc d'une longueur de plus de 2 km dans une nouvelle emprise et la construction d'un gazoduc d'une longueur de plus de 2 km et la construction d'une raffinerie de pétrole, d'une usine pétrochimique, d'une usine de fractionnement de gaz de pétrole liquide, d'une usine de transformation ou de synthèse de gaz à potentiel énergétique ou d'une usine de transformation ou de synthèse de produits tirés du charbon⁴⁷. Lorsqu'elle entrera en vigueur, la *Loi sur les hydrocarbures* modifiera le *Règlement* en y ajoutant les travaux liés à la production et au stockage d'hydrocarbures et tout forage pétrolier ou gazier en milieu hydrique⁴⁸.

Nous présentons brièvement ci-dessous les principales étapes de la procédure menant à l'approbation d'un projet inclus dans la liste réglementaire⁴⁹. Celle-ci peut être résumée par le schéma suivant :

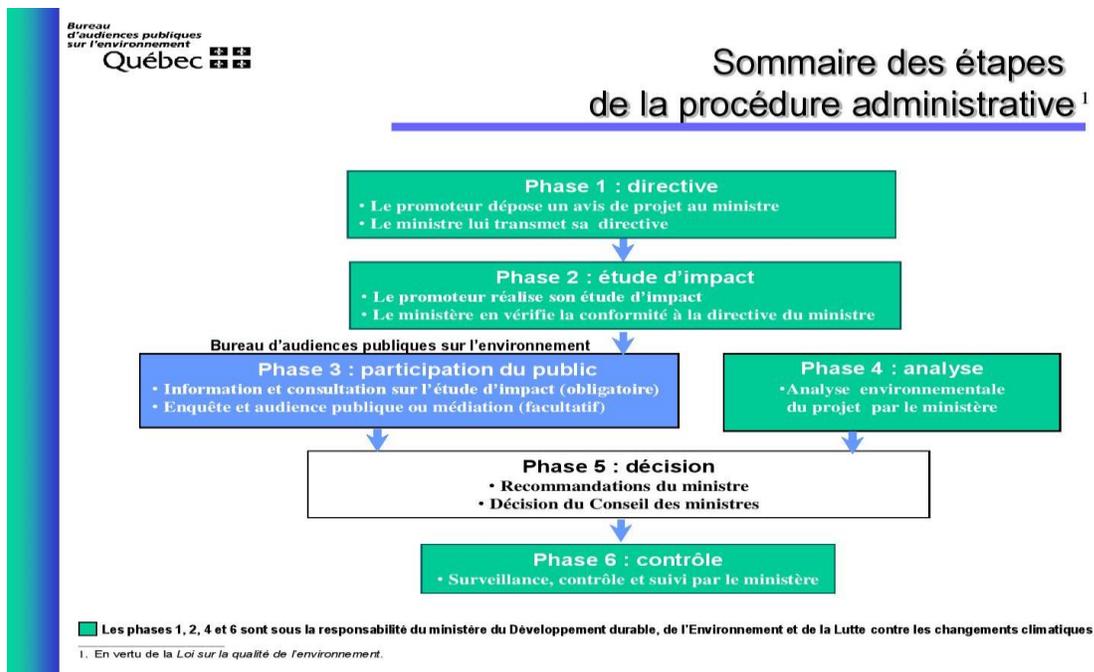
⁴⁵ Paule HALLEY, préc., note 42, p. 225.

⁴⁶ RLRQ, Q-2, r.23.

⁴⁷ *Id.*, art. 2 j.1) et n).

⁴⁸ *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, art. 23), art. 266.

⁴⁹ À ce sujet, voir Paule HALLEY, préc., note 42, Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, P.U.L., 2006 et Pierre RENAUD, « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec: Concrete Elements for Sustainable developments », (1996) 27 *R.G.D.* 375. **Veillez noter que cette procédure a subi plusieurs modifications suite à la sanction, le 23 mars 2017, de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert (Projet de loi 102). Le texte final n'était pas disponible au moment de la rédaction. La structure globale de la procédure que nous présentons demeure toutefois inchangée.**



Source : BAPE – « Sommaire des étapes de la procédure administrative »

Étape 1 : Avis de projet et directive

En vertu de l'article 31.2 *LQE*, le promoteur d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis de projet décrivant la nature générale de celui-ci. Suite à la réception de cet avis, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques vérifie l'assujettissement du projet, convoque une consultation interministérielle puis élabore ensuite une directive qui indique au promoteur la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit réaliser. Cette directive vise à fournir l'information nécessaire à l'évaluation environnementale du projet proposé par le ministère et au processus d'autorisation par le gouvernement⁵⁰.

Étape 2 : Préparation de l'étude d'impact

L'étude d'impact est effectuée aux frais du propriétaire suivant la méthodologie scientifique et contient généralement les éléments suivants : une description du projet, un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet (faune, flore, communautés humaines, patrimoine culturel et archéologique, historique du milieu, ressources agricoles, usage que l'on fait des ressources du milieu), une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, une analyse des solutions de rechange au projet et présentation des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement⁵¹.

⁵⁰ Voir par exemple : *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet industriel*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2016.

⁵¹ Voir *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ, Q-2, r.23, art. 3.

Étape 3 : Information et consultation publiques

Suite à sa réception de l'étude d'impact sur l'environnement et à l'émission d'un avis de recevabilité, le ministre la rend publique et indique à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques (art. 31.3 al. 1 *LQE*). S'enclenche alors le processus prévu par les articles 6 à 16 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, qui se tient sous l'autorité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Celui-ci doit annoncer par communiqué de presse le début de cette étape et rendre disponible le dossier à des fins de consultation publique pendant 45 jours dans ses centres de documentation de Montréal et Québec ainsi que dans un centre de consultation dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé⁵². Le dossier contient notamment l'étude d'impact, la directive du ministre, les documents présentés par le promoteur à l'appui de sa demande ainsi que toute étude ou commentaire disponible effectué par le ministère relativement à cette demande de certificat d'autorisation⁵³.

Étape 4 : Analyse environnementale du projet par le Ministère

En parallèle et de manière concurrente à l'étape d'information et de consultation publiques, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques effectue une analyse environnementale du projet. Cette analyse sera remise entre les mains du ministre en même temps que le rapport du BAPE, le cas échéant. Rappelons que « le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé. »⁵⁴

Étape 5 : L'audience publique

Une personne, un groupe ou une municipalité peut, pendant les 45 jours où dure l'étape d'information et de consultation publiques, demander au ministre la tenue d'une audience publique, auquel cas le ministre doit mandater le BAPE à moins qu'il ne juge la demande frivole⁵⁵. S'ensuit un processus consultatif (et non décisionnel) menant à la production d'un rapport de recommandation qui n'exerce aucune contrainte juridique sur le décideur. « Le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser sa mission, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement et fait rapport de ses constatations et de son analyse au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Organisme assujéti à la *Loi sur le développement durable* (RLRQ, chapitre D-8.1.1), le BAPE prend en compte les seize principes de la Loi dans ses travaux »⁵⁶. Nous reviendrons en détail sur les étapes de ces audiences publiques dans une prochaine section (2.2).

⁵² *Id.*, art. 10 et 11.

⁵³ *Id.*, art.

⁵⁴ *LQE*, art. 31.4.

⁵⁵ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ, Q-2, r.23, art. 13 et *LQE*, art. 31.3 al. 2.

⁵⁶ Voir *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009.

Étape 6 : La décision du gouvernement

Lorsque que le ministre juge que l'étude d'impact est satisfaisante, il la soumet au gouvernement avec sa recommandation, la demande d'autorisation du promoteur et le rapport du BAPE. En vertu de l'article 31.5 *LQE*, le gouvernement est ici le seul véritable décideur et il exerce un pouvoir discrétionnaire de nature politique qui lui permet de fonder sa décision sur des considérations d'ordre économique, politique et social plutôt que sur l'étude d'impact ou encore le rapport du BAPE⁵⁷.

Bien que l'on puisse présumer que c'était également le cas en pratique en ce qui a trait aux autorisations de la Régie en vertu de l'article 73 *LRE*, l'article 45 de la *Loi sur les hydrocarbures* est venu explicitement arrimer les autorisations de la Régie dans le processus décisionnel du gouvernement sous l'article 31.5 *LQE* en exigeant que celui-ci l'ait sous la main afin de se prononcer sur la demande d'autorisation. Plus encore, la *Loi sur les hydrocarbures* viendra modifier l'article 31.5 *LQE* en ajoutant l'alinéa suivant :

« Lorsque l'étude d'impact vise des travaux liés à la production ou au stockage d'hydrocarbures, le gouvernement doit, avant de rendre sa décision, prendre connaissance de la décision de la Régie de l'énergie soumise par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune en vertu de l'article 45 de la Loi sur les hydrocarbures (2016, chapitre 35, article 23). »⁵⁸

Ce régime législatif expose bien la répartition des rôles et des tâches entre l'organisme de régulation économique et les instances responsables des évaluations environnementales et de la décision finale. La Régie attribue une autorisation sur la base d'une évaluation technico-économique qui est ensuite incorporée au sein du processus décisionnel du gouvernement au même titre que l'étude d'impact ou le rapport du BAPE. Dans ce régime, il est apparent que l'autorisation de la Régie résulte de l'exercice d'un pouvoir décisionnel mais qu'elle joue en fait un simple rôle de recommandation dans l'ensemble du processus d'examen. Enfin, bien que la Régie examine l'aspect économique des projets, sa compétence en la matière n'a pas pour effet de modifier celle du BAPE sur l'ensemble des composantes du développement durable, soit les aspects environnemental, social et économique. Si le gouvernement du Québec a déjà annoncé sa volonté de limiter la compétence du BAPE à l'aspect environnemental des projets de manière à ce qu'il n'empiète pas sur la compétence de la Régie⁵⁹, il ne l'a pas encore mise à exécution. Jusqu'à nouvel ordre, les commissions d'enquête du BAPE se considèrent liées par les seize principes de la *Loi sur le développement durable* dans l'exécution de leurs travaux⁶⁰, ce qui inclut l'analyse de certains aspects économiques.

1.3. Le rôle de l'Office dans le cadre des audiences publiques : décision ou recommandation?

Tel que mentionné précédemment, le rôle de l'Office dans le cadre d'une demande de certificat visant un pipeline en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'ONÉ* est passé de l'exercice

⁵⁷ Paule HALLEY, préc., note 42, p. 241.

⁵⁸ *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, article 23), art. 252.

⁵⁹ Voir Jean BARIL, préc., note 49, pp. 131-134.

⁶⁰ *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009, p. 3.

d'un pouvoir décisionnel à l'exercice d'un pouvoir de recommandation qui s'accomplit par la préparation d'un rapport n'exerçant aucune contrainte juridique sur le décideur. L'Office soumet sa recommandation au ministre et le Gouverneur en conseil ordonne la délivrance du certificat suite à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de nature politique. À cet égard, notons que l'Office exerce un rôle qui se rapproche davantage de celui du BAPE et qui s'inscrit dans un régime législatif similaire au sens où le rapport de recommandation devient un élément de la décision discrétionnaire du gouvernement.

Dans ce qui suit, nous analyserons les avantages et inconvénients d'un pouvoir de recommandation sous l'angle du principe démocratique et de la participation du public. Le choix de ces deux thèmes tient notamment au fait que l'intention du législateur lors des modifications apportées à l'article 52 reposait précisément sur ce principe et que l'Office souhaite améliorer la participation du public à ses processus d'audiences. Rappelons que l'Office doit justement tenir une audience publique chaque fois qu'il reçoit une demande en vertu de l'article 52⁶¹. Sur cette base, nous concluons enfin sur le choix par le législateur d'un rôle de recommandation et sur la modernisation du cadre juridique des processus d'audiences qui devrait selon nous en découler.

1.3.1. Le principe démocratique

Le principe démocratique est au fondement de notre Constitution et vise le caractère représentatif et démocratique de nos institutions politiques qui s'établit via l'existence de corps législatifs librement élus⁶². Ces institutions politiques sont élues à la majorité par les citoyens et leurs membres sont donc redevables à une population qu'ils se doivent d'ailleurs de représenter au sein de l'institution. En ce sens, la population est en droit de s'attendre à ce que les décisions importantes les concernant soient prises par les individus qu'elle a élus. Or c'est précisément ce principe et la reddition de compte qui devrait en découler qui ont motivés le gouvernement à modifier l'article 52 de la *Loi sur l'ONÉ* :

« Nous veillons également à ce que le système soit doté d'un cadre redditionnel clairement défini. Le Cabinet fédéral sera responsable d'approuver ou de rejeter tous les grands projets de pipeline, en s'appuyant sur les recommandations de l'Office national de l'énergie. C'est déjà le cas pour la vaste majorité des décisions prises au gouvernement, notamment celles prises aux termes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Nous croyons que les décisions relatives aux grands projets susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur l'économie et l'environnement devraient être prises par les députés, qui doivent rendre des comptes à la population, et non des fonctionnaires non élus. Les Canadiens sauront qui a pris la décision, pourquoi elle a été prise et à qui demander des comptes. »⁶³

Le législateur a bien voulu conserver à l'Office certains pouvoirs décisionnels en matière de droits et tarifs, de permis et pour les demandes visant des pipelines de 40 km ou moins, mais il a jugé qu'un tel organisme n'avait pas la légitimité démocratique lui permettant de prendre

⁶¹ *Loi sur l'ONÉ*, par. 24(1).

⁶² *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, par. 61-69.

⁶³ Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{ère} sess., 41^{ème} légis., 2 mai 2012, « Initiatives ministérielles. Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable », p. 7471 (M. Joe Oliver).

des décisions pouvant avoir un impact majeur sur l'économie et l'environnement. Ainsi, l'attribution d'un rôle de recommandation à un organisme de régulation économique comme l'Office a l'avantage non négligeable d'être en adéquation avec le principe démocratique.

Une problématique reliée à cette répartition des tâches tient à la politisation des décisions, qui répondent alors aux politiques propres à chaque gouvernement et au jeu de la stratégie électorale. À notre avis, cet inconvénient ne serait toutefois faire un contrepois déterminant au respect d'un principe aussi fondamental que le principe démocratique. L'exigence d'une motivation adéquate de la décision facilitant le contrôle judiciaire par l'ajout des raisons pour lesquelles il s'est écarté ou a retenu les recommandations des organismes consultés et la création d'un droit d'appel de la décision gouvernementale permettent de compenser cette politisation et d'assurer un certain équilibre entre la primauté du droit et le principe démocratique.

1.3.2. Les garanties procédurales et la participation du public

De manière générale, il est acquis que l'obligation d'équité procédurale s'applique aux différentes fonctions de l'Office, mais encore faut-il déterminer les exigences particulières qui sont applicables pour chaque rôle. Le contenu de cette obligation est hautement variable et dépendra du contexte particulier de chaque cas :

« ...le contenu de l'obligation d'impartialité, tout comme celui de l'ensemble des règles d'équité procédurale, est susceptible de varier pour s'adapter au contexte de l'activité d'un décideur administratif et à la nature de ses fonctions.

Cette variabilité du contenu effectif des principes de justice naturelle reflète la très grande diversité des situations des décideurs administratifs et des rôles qu'ils sont appelés à jouer, conformément à la volonté des législateurs ... »⁶⁴

Dans l'affaire *Baker*, la Cour suprême a exposé plusieurs facteurs susceptibles de nous aider à déterminer les exigences particulières de cette obligation. Les trois suivants sont plus pertinents à notre analyse : (1) « Plus le processus prévu, la fonction du tribunal, la nature de l'organisme rendant la décision et la démarche à suivre pour parvenir à la décision ressemblent à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès. »; (2) « le rôle que joue la décision particulière au sein du régime législatif, et d'autres indications qui s'y rapportent dans la loi, aident à définir la nature de l'obligation d'équité dans le cadre d'une décision administrative précise. »; (3) « l'analyse des procédures requises par l'obligation d'équité devrait également prendre en considération et respecter les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures... »⁶⁵. De manière générale, le contenu de l'obligation d'équité procédurale est moindre dans les cas où un organisme exerce une fonction administrative et plus élevé lorsqu'il exerce une fonction quasi-judiciaire.

⁶⁴ *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, par. 31.

⁶⁵ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, par. 23-27.

L'Office a été qualifié d'organisme de régulation économique qui n'exerce qu'accessoirement des fonctions quasi-judiciaires⁶⁶. Or l'attribution d'un rôle de recommandation à l'Office dans le cadre de l'examen d'un projet soumis en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'ONÉ* a eu un impact sur la nature de la fonction qu'il exerce lors des audiences publiques. Le rôle joué par cette recommandation au sein du nouveau régime législatif a été qualifié de la manière suivante par la Cour d'appel fédérale :

« Selon le régime législatif applicable en l'espèce, c'est l'Office national de l'énergie qui prend officiellement la décision, même si en fait il ne décide rien. Après que le gouverneur en conseil a décidé qu'un projet proposé devrait être approuvé, il ordonne à l'Office national de l'énergie de délivrer un certificat, avec ou sans déclaration. L'Office national de l'énergie n'a aucun pouvoir discrétionnaire indépendant à exercer ni aucune décision indépendante à prendre après que le gouverneur en conseil a tranché l'affaire. Il obéit tout simplement aux directives formulées par le gouverneur en conseil dans son décret. »⁶⁷

L'aboutissement du processus d'examen d'un projet est une décision discrétionnaire du gouverneur en conseil fondée sur des considérations sociales, économiques et politiques. Bien que le gouverneur en conseil soit ici le véritable décideur, la Cour d'appel fédérale a jugé qu'il n'exerçait pas un pouvoir quasi-judiciaire⁶⁸. *A fortiori*, et dans la mesure où le son pouvoir de recommandation n'affecte pas les droits des parties pour ce qui est de l'autorisation finale du projet, nous pouvons en conclure que l'Office exerce ici une fonction administrative qui consiste à produire un rapport dans lequel il est appelé à déterminer s'il est dans l'intérêt public de recommander la délivrance du certificat ou le rejet de la demande. D'autres indices mènent également à cette conclusion :

- Le processus d'audience publique n'est pas un litige à proprement parler, où l'Office serait appelé à trancher sur l'existence, la modification ou l'extinction des droits et obligations des parties. Dans ce cadre, les intervenants sont des « parties » en un sens large qui recoupe très peu celui que l'on attribue au terme « partie » dans un processus judiciaire. Le processus vise plutôt à permettre la participation du public dans l'établissement d'un rapport de recommandation qui vise à éclairer la prise de décision gouvernementale.
- L'art. 22 des *Règles de pratique et de procédure*⁶⁹ offre à l'Office le pouvoir discrétionnaire de tenir une audience sur pièces (i.e. écrite) ou une audience orale avec témoignages et contre-interrogatoires. Il choisit la procédure appropriée dans les circonstances et rien ne garantit un véritable débat contradictoire (audition de témoins, interrogatoire, contre-interrogatoire etc.). La liberté laissée à l'Office dans le choix de la procédure est un facteur qui pointe vers un processus de type administratif.

Bref, étant donné le rôle de recommandation, notre analyse suggère une application moins stricte de l'obligation d'équité procédurale dans le contexte des audiences publiques de l'Office. Ce qui veut aussi dire que l'Office pourrait établir des règles procédurales plus souples de manière à faciliter la participation publique.

⁶⁶ Patrice GARANT avec la collaboration de Philippe GARANT et Jérôme GARANT, *Droit administratif*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 111.

⁶⁷ *Nation Gitxaala c. Canada*, préc, note 7, par. 126.

⁶⁸ *Id.*, par. 197.

⁶⁹ *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie* (1995) DORS/95-208.

La pertinence de cette analyse et de la proposition qui en découle tient au fait que plus le processus d'audience s'apparente à un processus judiciaire, avec un cadre formel et des règles rigides, plus celui-ci nuit à la participation publique. En ce sens, attribuer un rôle de recommandation a l'avantage d'assouplir l'obligation d'équité et donc de faciliter la participation publique, alors que l'attribution d'un rôle décisionnel peut avoir l'effet inverse. En ce qui concerne l'Office, la Commission de réforme du droit du Canada remarquait déjà, en 1977, que l'excessive formalité de la procédure des audiences publiques avait pour conséquence de rendre nécessaire la représentation des intervenants par avocats afin d'assurer une participation pleine et effective⁷⁰. Ce constat est encore d'actualité. Bien que l'Office opte plus souvent qu'autrement pour une audience sur pièces, forme moins judiciairisée que l'audience orale, les demandes de renseignements, les avis de requête, les plaidoiries et le dépôt d'une preuve écrite qui soit en mesure de tester adéquatement la demande du promoteur commandent l'assistance de professionnels.

Le cadre procédural de la Régie de l'énergie, qui ressemble en tout point à celui prévu par les *Règles de pratique et de procédure* de l'Office, a fait l'objet de critiques similaires. Ce cadre prévoit les étapes suivantes :

1. Les demandes écrites de renseignements au demandeur par la Régie et les intervenants;
2. Le dépôt de la preuve des intervenants par le biais d'experts ou autrement;
3. Les demandes de renseignements aux intervenants par la Régie, le demandeur et les autres intervenants;
4. L'audience, qui peut être conduite sur dossier ou par l'audition des parties. Cette dernière implique le témoignage des témoins, experts ou non, des parties et leur contre-interrogatoire par les autres parties et par la Régie;
5. Les argumentations : elles peuvent être faites par écrit ou verbalement, à la fin de l'audition.⁷¹

Suite à une série d'entretiens avec des acteurs proches des activités de la Régie, le professeur Simard tire le constat suivant :

« Le cadre juridique qui caractérise les activités de la Régie est loin de faire l'unanimité chez les acteurs. En plus d'imposer un registre particulier, exigeant et lourd pour tous, il impose une certaine expertise et donne le beau jeu aux avocats qui agissent comme procureurs des parties. En plus d'avoir des effets financiers importants, le cadre juridique retenu limite la participation des citoyens, les sujets abordés et les registres des échanges. La nécessaire reconnaissance du statut d'intervenant, la production de la preuve, les témoins, les interrogatoires et contre-interrogatoires et les objections caractérisent fortement l'expérience de la Régie. »⁷²

⁷⁰ Law Reform Commission of Canada, *The National Energy Board: Policy, Procedure and Practice*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1977, pp. 60-62 et 71.

⁷¹ *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 10.

⁷² Louis SIMARD, « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs : le cas de la Régie de l'énergie », (2014) *Revue canadienne de science politique*, p. 10.

Ce type de cadre rigide et formaliste est orienté vers la participation des professionnels et de certains citoyens-experts qui se dévouent à l'industrie⁷³. Bien que la rigidité d'un cadre procédural assure une certaine stabilité, prévisibilité et représentativité aux débats, son impact négatif sur la participation publique est un enjeu déterminant en l'espèce, d'autant plus que la Régie visait à permettre une participation réelle et directe des citoyens aux décisions énergétiques.

À l'opposé, il a été démontré qu'un cadre procédural plus souple facilite la participation publique, et cette dernière comporte quant à elle deux avantages considérables : un test de la preuve optimisé et des délibérations qui permettent de cerner l'intérêt public. L'exemple par excellence est sans doute celui du BAPE, qui mène ses audiences publiques sous la forme d'une commission d'enquête. Suite à la réception du mandat par le ministre, le président du BAPE constitue une commission d'enquête et désigne le membre responsable de celle-ci. Tous les commissaires sont indépendants de l'administration publique et possèdent, pour les fins des enquêtes qui leur sont confiées, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de *la Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf celui d'imposer une peine d'emprisonnement⁷⁴. Malgré ces pouvoirs d'enquête, le BAPE n'est pas un organisme quasi-judiciaire :

« Le Bureau n'est pas un organisme quasi judiciaire et seules ses commissions possèdent certains pouvoirs de cette nature, utilisés de façon exceptionnelle. En effet, le BAPE est un organisme administratif ne jouissant d'aucun pouvoir décisionnel ou de contrainte et se targue, à juste titre, du fait que le processus d'audience publique n'est pas judiciairisé. En revanche, les commissions d'enquête bénéficient d'un régime juridique qui leur reconnaît une plus grande liberté dans la recherche de l'information sur ce qui fait l'objet de l'enquête et jouissent de pouvoirs et d'immunités nécessaires à celle-ci. »⁷⁵

Les commissaires peuvent notamment utiliser tous les moyens légaux qu'ils jugent opportuns afin de découvrir la vérité et assigner à comparaître « toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité »⁷⁶. Or, les commissions d'enquête restent des organismes consultatifs qui suivent une procédure inquisitoire et produisent des rapports qui renferment des recommandations non contraignantes et, à ce titre, l'obligation d'équité procédurale qui s'applique à celles-ci est faible⁷⁷. Les audiences du BAPE se caractérisent justement par une procédure qui n'est ni judiciaire ni contradictoire : on n'y trouve pas d'interrogatoires, de contre-interrogatoires ou

⁷³ Louis SIMARD, « Environmental Governance, Public Action Tools, and Public Participation: The Bureau d'audiences publiques sur l'environnement and the Régie de l'énergie (Québec) », I. Roberge and C. Conteh (ed.), *Canadian Public Administration in the Twenty-First Century*, Taylor & Francis, 2003, pp. 132-133.

⁷⁴ LQE, art. 6.5.

⁷⁵ Jean BARIL, préc., note 49, p. 119-120.

⁷⁶ *Loi sur les commissions d'enquête*, c. C-37, art. 6 et 9.

⁷⁷ Simon RUEL, « Enquêtes publiques et équité procédurale – paradoxe, équilibre et perspectives », dans *Colloque sur les organismes d'enquête*, Actes de la formation juridique permanente, Association du Barreau canadien, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009.

encore d'objections⁷⁸. Plus encore, ses rapports de recommandation n'affectent pas les droits des participants.

Créé avec l'objectif clair d'instituer un droit à la participation des citoyens dans le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le BAPE se présente comme un instrument de démocratie participative et est une source d'inspiration reconnue pour d'autres instruments similaires tels l'Office de consultation publique de Montréal et la Commission nationale du débat public en France. Nous renvoyons le lecteur aux nombreuses études qui font état de ses qualités⁷⁹. Les différentes étapes des audiences publiques du BAPE seront détaillées dans une prochaine section (2.2).

1.3.3.Recommandations

Nous recommandons que l'Office conserve un rôle de recommandation dans le cadre du processus d'examen d'une demande de certificat en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'ONÉ*. Suivant l'intention du législateur, nous croyons également que les décisions relatives aux projets susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur l'intérêt public, l'économie et l'environnement, devraient être prises par nos élus. Plus encore, nous croyons que l'octroi de ce rôle est l'occasion de revoir le cadre procédural des audiences publiques de l'Office. En effet, la procédure de l'Office relativement à ces audiences a été élaborée alors qu'il avait un rôle différent, i.e. décisionnel. Or, comme nous l'avons vu, le nouveau régime législatif entourant l'approbation des demandes de certificats d'utilité publique et le rôle qu'y joue l'Office ont pour effet de réduire l'obligation d'équité procédurale et donc de permettre l'adoption de règles plus souples. Étant donné son nouveau rôle, la procédure de l'Office n'a plus à être aussi judiciairisée. Dans cet optique, nous recommandons également que l'Office adopte le modèle inquisitoire du BAPE dans le cadre de ses audiences publiques. Cette modernisation irait de pair avec le désir de l'Office d'accroître et d'améliorer la participation publique à ces audiences et serait au diapason des bonnes pratiques en matière de démocratie participative. Rappelons que l'Office exerce présentement un rôle qui se rapproche davantage du BAPE que de la Régie et qu'il s'inscrit dans un régime législatif similaire, au sens où le rapport de recommandation est un élément de la décision discrétionnaire du gouvernement. Enfin, le modèle de la commission d'enquête n'est pas étranger à l'Office. Celui-ci tient déjà des audiences publiques sous un modèle de type inquisitoire en vertu de l'article 15(3) de la *Loi sur l'ONÉ* lorsqu'il consulte la population sur des enjeux réglementaires par exemple. La Commission de réforme de droit du Canada notait qu'il s'agit là d'une technique satisfaisante eu égard à la participation des intéressés⁸⁰.

⁷⁸ Paule HALLEY et Mélissa DE FORTE, « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec », (2004) *Revue Juridique de l'Environnement* 1-4, p. 9.

⁷⁹ Voir Jean BARIL, préc., note 49; Mario GAUTHIER et Louis SIMARD, « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en oeuvre et effets », in Cécile Blatrix et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative, La Découverte « Recherches »*, 2007, p. 78-91; Mario GAUTHIER et Louis SIMARD (2011). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67; Louis SIMARD, « Environmental Governance, Public Action Tools, and Public Participation: The Bureau d'audiences publiques sur l'environnement and the Régie de l'énergie (Québec) », I. Roberge and C. Conteh (ed.), *Canadian Public Administration in the Twenty-First Century*, Taylor & Francis, 2003, pp. 132-133.

⁸⁰ Law Reform Commission of Canada, *The National Energy Board: Policy, Procedure and Practice*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1977, p. 72.

2. LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX AUDIENCES DE L'OFFICE

La *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*⁸¹ apporta également certains changements au régime de participation publique de l'Office :

- Le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'ONÉ* a été modifié de manière à ne plus rendre obligatoire les audiences publiques pour les licences d'exportation de gaz et d'électricité ou pour les licences d'importation de gaz. Elles le sont désormais uniquement dans les cas de délivrance, d'annulation ou de suspension de certificats ainsi que dans les demandes de cessation d'exploitation d'un pipeline (art. 52, 58.16, 58.34 et 74(1)(d)). Rappelons toutefois que l'Office a le pouvoir de tenir une audition publique sur toute question.
- Le test législatif pour l'obtention du statut de participant est beaucoup plus sévère depuis l'adoption de l'article 55.2⁸². Ce dernier prévoit que l'Office peut octroyer le statut de participant à toute personne *directement touchée* par la délivrance ou le rejet du certificat ainsi qu'à toute personne qui possède selon lui des renseignements pertinents ou une expertise appropriée. L'ancien article 53 permettait à l'Office d'accorder le statut de participant à toute *personne intéressée*.

Cette deuxième partie se veut indépendante de la première portant sur les rôles décisionnels dans la mesure où nous faisons abstraction de la réception de notre proposition concernant le retrait du rôle de l'Office à l'égard des évaluations environnementales. Son but est simple : déterminer certaines modifications législatives qui puissent améliorer la participation du public aux audiences publiques de l'Office, que celles-ci impliquent ou non la réalisation d'une évaluation environnementale. À cette fin, nous étudierons les modèles de la Régie de l'énergie et du BAPE en mettant l'emphase sur les occasions de participation, les critères de participation, le financement et les étapes des audiences publiques. Nous rappelons au lecteur que nous recommandons que l'Office adopte le cadre procédural d'un organisme consultatif de type BAPE lors de ses audiences publiques, soit celui d'une commission d'enquête (voir 1.3.3.).

2.1. Le modèle de la Régie de l'énergie

Suivant l'article 25 *LRE*, la Régie *doit* tenir une audition publique dans les cas suivants :

- Lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande de fixation ou de modification des tarifs (art. 48), d'une demande de droit exclusif de distribution (art. 65), d'une demande visant à forcer un distributeur à étendre son réseau de distribution (art. 78) ou d'une demande visant l'aliénation ou la cession d'une entreprise faisant l'objet d'un droit exclusif de distribution (art. 80);
- Lorsqu'elle détermine les éléments compris dans les coûts d'exploitation et fixe un montant en application de l'article 59;
- Lorsque le ministre le requiert sur toute question en matière énergétique;
- Lorsqu'elle établit le mécanisme de réglementation incitative prévu à l'article 48.1.

⁸¹ L.C. 2012, ch. 19.

⁸² Voir Jody SAUNDERS et Jessica LIM, « The National Energy Board's participation framework: implementing changes resulting from the jobs, growth and long-term prosperity act » (2014-2015) 52 *Alta. L. Rev.* 365.

En vertu de l'alinéa 2, la Régie peut convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence. Notons que cet article a été modifié récemment par l'ajout d'un troisième alinéa permettant à la Régie de tenir des séances d'information et de consultations publiques avant la tenue d'une audience publique⁸³.

Suite à la réception d'une demande, la Régie émet un avis public dans différents journaux et invite les parties intéressées à transmettre une demande pour obtenir le statut d'intervenant⁸⁴. L'octroi du statut d'intervenant dans une audience de la Régie répond à un régime d'intervention similaire à celui d'un tribunal judiciaire, ce qui n'est pas étonnant si l'on tient compte du fait que le déroulement des audiences de la Régie est de type judiciaire. L'article 15 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁸⁵ prévoit que tout intéressé peut effectuer une demande d'intervention dans le cadre d'une audience prévue à l'article 25 *LRÉ*, qui doit notamment contenir les éléments suivants : la nature de l'intérêt du demandeur, les sujets dont il entend traiter, les conclusions qu'il recherche et la manière dont il entend faire valoir sa position⁸⁶. Les critères utilisés par les régisseurs pour juger des demandes veulent que l'intervention soit pertinente, circonscrite et innovatrice, son « rôle primordial » étant d'éclairer la Régie sur les questions en litige⁸⁷. La Régie peut justement déterminer, si elle le juge nécessaire, le cadre de la participation de la personne ayant obtenu le statut d'intervenant en fonction de son intérêt, des sujets qu'elle estime pertinents et de l'intérêt public⁸⁸. Elle peut notamment exiger que les intervenants se regroupent de manière à éviter les répétitions. Enfin, le côté judiciaire du régime se manifeste également dans le fait que le demandeur a le droit de s'objecter à la demande d'intervention, l'intervenant ayant par la suite un droit de réponse⁸⁹. À défaut de vouloir intervenir, notons au passage que toute personne intéressée peut soumettre des commentaires écrits.

La Régie donne ensuite des instructions pour le déroulement de l'ensemble du processus, ce qui peut impliquer les activités spécifiques suivantes : « (1) les rencontres préparatoires convoquées par la Régie qui visent à clarifier les questions à débattre lors de l'audience, (2) les séances d'information, convoquées par la Régie au cours desquelles le demandeur présente de manière informelle certains aspects du dossier, (3) les réunions techniques, en l'absence des régisseurs au cours desquelles les représentants ou les procureurs des parties échangent librement sur des dimensions techniques, juridiques ou procédurales, (4) le processus d'ententes négociées, encadré par la Régie pour favoriser la conclusion d'ententes sur certains sujets et qui pourront être entérinées par la Régie, (5) les groupes de travail favorisant la discussion entre les parties sur certains sujets et l'élaboration d'un calendrier et d'un horaire et fixe notamment le temps accordé à chaque participant pour la présentation de sa position »⁹⁰. Dans tous les cas, une audience comportant les étapes suivantes aura lieu : (1) les demandes écrites de renseignements au demandeur; (2) le dépôt de la preuve écrite

⁸³ *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* (2016, chapitre 35), art. 5.

⁸⁴ *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 8.

⁸⁵ RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.

⁸⁶ *Id.*, art. 16.

⁸⁷ Franklin GERTLER, et al., préc., note 32, p. 130.

⁸⁸ *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1, art. 19.

⁸⁹ *Id.*, art. 17 et 18.

⁹⁰ Louis SIMARD, « Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007) », (2010) 132 *Globe* 51-74, p. 65. Voir également *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 9.

des intervenants; (3) les demandes de renseignements aux intervenants; (4) l'audience (sur dossier ou par l'audition des parties); (5) les plaidoiries⁹¹.

La porte d'entrée du régime de financement de la Régie est le troisième alinéa de l'article 36 LRÉ, qui prévoit que la Régie peut, *lorsque l'intérêt public le justifie*, payer des frais à des *groupes de personnes réunis* participants aux audiences. À ce titre, elle peut ordonner aux demandeurs de payer les intervenants. Rappelons que le fonctionnement de la Régie est financé par les transporteurs et les distributeurs suivant le principe de l'utilisateur payeur. L'exercice par la Régie de ce pouvoir discrétionnaire est balisé par la décision de principe D-2003-183⁹² :

« Le fondement de ce pouvoir se distingue de celui des tribunaux de droit commun. L'attribution de frais de participation rejoint la volonté du législateur d'assurer la participation du public aux audiences de la Régie. Ils permettent et facilitent la participation du public au cadre démocratique de la société québécoise. Leur attribution découle d'un exercice d'analyse de l'utilité de la participation, non pas selon les intérêts privés du participant, mais dans l'intérêt public. La Régie assure, par cet exercice, le juste équilibre entre la volonté du public de participer à ses audiences et celui des consommateurs qui assument ultimement le coût de cette participation. C'est pourquoi il est reconnu que l'exercice du pouvoir de l'article 36 de la Loi est et doit rester discrétionnaire. »⁹³

Les demande de frais sont régies par les articles 42 à 46 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* mais c'est le *Guide de paiement des frais* (2012) qui établit le test général pour leur évaluation :

« **14.** Les demandes de paiement de frais soumises doivent faire état des arguments militant en faveur du remboursement de ces frais en soulignant, notamment, le caractère nécessaire et raisonnable de ceux-ci et l'utilité de l'intervention selon les critères des articles 15 et 16 du présent Guide.

15. Dans le cadre de l'examen d'un budget ou d'une demande de paiement de frais, la Régie, pour juger du caractère nécessaire et raisonnable des frais ou du budget présentés par un intervenant, tient notamment compte des critères suivants :

- a. l'importance et les implications du dossier;
- b. l'ampleur de la documentation à traiter;
- c. la nature de la participation de l'intervenant;
- d. le degré de complexité des questions traitées par l'intervenant;
- e. l'expérience et l'expertise des ressources de l'intervenant;
- f. le chevauchement ou la répétition des tâches avec les autres intervenants;
- g. le budget global de l'intervenant;

⁹¹ *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 10.

⁹² Franklin GERTLER et al., préc., note 32, p. 134.

⁹³ R-3500-2002, p. 4 et 5. (Nous soulignons)

h. l'enveloppe globale de frais nécessaires à l'étude du dossier.

16. Dans le cadre de l'examen d'une demande de paiement de frais, la Régie, pour juger de l'utilité de la participation, tient compte notamment des critères suivants :

- a. l'intervention apporte des éléments pertinents à prendre en considération lors des délibérations de la Régie;
- b. l'intervention est active, ciblée, structurée et, tant dans ses demandes de renseignements que dans les questions en contre-interrogatoire ou, le cas échéant, dans sa preuve, se limite aux enjeux du dossier retenus par la Régie pour étude;
- c. l'intervention offre un point de vue distinct sur les enjeux du dossier retenus pour étude et n'est pas indûment répétitive;
- d. l'expertise, s'il y a lieu, sert à approfondir un enjeu retenu au dossier par la Régie;
- e. l'intervenant agit de manière responsable dans le processus : il respecte les directives données par la Régie, incluant les délais;
- f. lors de l'audience, l'intervenant agit avec diligence, tant dans la présentation de sa preuve que son contre-interrogatoire et son argumentation pour contribuer au respect du calendrier procédural. »⁹⁴

Bien que la Régie « n'octroie pas de frais pour le temps que le personnel de soutien, le personnel administratif, les dirigeants et les administrateurs d'un intervenant, agissant à ce titre, consacrent à la préparation du dossier et à leur participation à une audience ou à une séance de travail »⁹⁵, les modalités de remboursement lui permettent de payer des frais préalables, des frais intérimaires ou suite à une décision sur des moyens préliminaires et des frais à un groupe environnemental ou Autochtone lorsqu'il se porte demandeur ou dans les cas où sa demande est formulée en révision⁹⁶. Plus encore, une rémunération est offerte pour la participation d'un intervenant à une séance de travail et « une allocation forfaitaire équivalant à 3 % du montant de l'ensemble des honoraires accordés est octroyée pour les dépenses afférentes » aux séances de travail et aux audiences (transport et hébergement) « lorsque la séance de travail ou l'audience se tient à plus de 100 kilomètres du lieu habituel de travail »⁹⁷.

Points forts :

- La LRÉ prévoit la tenue d'audiences publiques dans de nombreux cas et offre ainsi l'occasion au public de participer à plusieurs fonctions exercées par la Régie.
- La nouvelle possibilité pour la Régie de tenir des séances d'information et de consultation publiques, bien que nous ignorions pour l'instant la teneur de celles-ci et la manière dont elles s'inséreront dans le processus d'audience actuel.

⁹⁴ *Guide de paiement des frais 2012*, Québec, Régie de l'énergie, 2012 [en ligne] : <http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/Regie_Guide_06juillet2012.pdf>

⁹⁵ *Id.*, art. 14

⁹⁶ Franklin GERTLER et al., préc., note 32, p. 140.

⁹⁷ *Guide de paiement des frais 2012*, art. 24 à 31.

- L'existence d'un régime de financement fondé sur le principe de l'utilisateur payeur qui répond à des règles stables et prévisibles et qui « favorise une véritable participation sur une base équitable des intéressés à ses travaux »⁹⁸.

Points faibles :

- Tel que mentionné dans une section antérieure (1.3.2), de manière générale, le cadre procédural hautement judiciairisé des audiences de la Régie nuit à la participation publique. Le régime d'intervention suit ce cadre procédural et affiche donc une certaine rigidité qui nuit également à la participation publique. Suivant Simard, « la forme judiciairisée des échanges et les ressources nécessaires à la participation d'experts et d'avocats favoriseraient la récurrence des groupes constitués et limiterait l'ouverture à une plus grande diversité d'intervenants. La reconnaissance nécessaire par la Régie du statut des acteurs pour participer produirait le même effet »⁹⁹. Le pouvoir discrétionnaire de la Régie, la nature des critères d'intervention et le droit de contestation du demandeur rendent difficile d'accès les audiences publiques.
- Bien que le régime de remboursement des frais soit substantiel et tienne compte des véritables frais occasionnés par l'intervention, il constitue un couteau à double tranchant : « D'un côté il permet le développement d'une véritable expertise chez les participants et donc une meilleure participation, de l'autre il sanctionne ceux qui sortent du cadre des enjeux prescrits par la Régie. Par la discrétion qu'elle peut exercer pour déterminer la pertinence de la participation des acteurs, elle peut en quelque sorte « dicter » le contenu des audiences »¹⁰⁰. Le test général pour l'évaluation des demandes de frais et plus particulièrement le critère de la pertinence des interventions laissent planer une certaine incertitude sur le sort du financement et favorise du même coup une participation plus réduite limitant le cadre du débat. Les intervenants qui ne maîtrisent pas la jurisprudence de la Régie et sa procédure peuvent ainsi être pénalisés lors de leur demande de remboursement.

2.2. Le modèle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le BAPE intervient pour la première fois suite à la réception par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques de l'étude d'impact sur l'environnement du promoteur et à l'émission d'un avis de recevabilité. Le ministre doit alors rendre publique l'étude en question et indiquer à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques (art. 31.3 al. 1 *LQE*), qui se tient sous l'autorité du BAPE. Celui-ci doit annoncer par communiqué de presse le début de cette étape et rendre disponible le dossier à des fins de consultation publique pendant 45 jours dans ses centres de documentation de Montréal et Québec ainsi que dans un centre de consultation dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé¹⁰¹. Durant ce délai, une personne, un groupe ou une municipalité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique, auquel cas le ministre doit mandater le BAPE à moins qu'il ne juge la demande

⁹⁸ Franklin GERTLER et al., préc., note 32, p. 135.

⁹⁹ Louis SIMARD, « Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007) », (2010) 132 *Globe* 51-74, p. 67.

¹⁰⁰ Louis SIMARD, « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs : le cas de la Régie de l'énergie », (2014) *Revue canadienne de science politique*, p. 13.

¹⁰¹ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ, Q-2, r.23, art. 10 et 11.

frivole¹⁰². Ainsi, l'existence même d'une audience publique du BAPE est une étape facultative au sens où elle n'a lieu qu'à la condition qu'une personne ne le demande.

Suite à la réception du mandat par le ministre, le président du BAPE constitue une commission d'enquête et désigne le membre responsable de celle-ci. Tous les commissaires possèdent, pour les fins des enquêtes qui leur sont confiées, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de *la Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf celui d'imposer une peine d'emprisonnement¹⁰³. Ils peuvent notamment utiliser tous les moyens légaux qu'ils jugent opportuns afin de découvrir la vérité et assigner à comparaître « toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité »¹⁰⁴. Malgré ces pouvoirs d'enquête, les audiences du BAPE sont dirigées par une procédure qui n'est pas judiciaire et contradictoire : on n'y trouve pas d'interrogatoires, de contre-interrogatoires ou encore d'objections¹⁰⁵.

Avant la tenue des audiences publiques, la documentation dans les centres de consultation est mise à jour, une rubrique Internet propre au mandat offre, entre autres, la possibilité de consulter la documentation et le calendrier des activités¹⁰⁶ et la commission peut rencontrer séparément les requérants, le promoteur et les personnes-ressources pour expliquer les objets principaux de l'audience et sa procédure¹⁰⁷.

Une audience se déroule en deux parties (information puis consultation) et tout citoyen peut assister à l'ensemble de celle-ci. Il n'y donc aucun test pour obtenir le statut de participant aux audiences publiques du BAPE. Au cours de la première partie, le BAPE effectue la présentation du mandat, de son rôle et du déroulement de l'audience puis invite le requérant à expliquer les motifs de sa demande d'audience ainsi que le promoteur à expliquer les éléments du dossier à l'appui de son projet¹⁰⁸. La commission peut ensuite entendre toute personne qu'elle a assigné à comparaître pour enfin permettre à toute personne de lui adresser des questions pour compléter l'information pertinente au dossier¹⁰⁹. Au cours de la deuxième partie, qui vise la consultation du public, « la commission entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et ses suggestions sur le projet, l'étude d'impact, la révision technique ou tout autre document faisant partie du dossier »¹¹⁰. Rare garantie procédurale, lors des interventions visées précédemment, toute personne à un droit de rectification des faits relatifs au dossier qui furent soulevés pendant l'audience¹¹¹.

¹⁰² *Id.*, art. 13 et LQE, art. 31.3 al. 2.

¹⁰³ LQE, art. 6.5.

¹⁰⁴ *Loi sur les commissions d'enquête*, c. C-37, art. 6 et 9.

¹⁰⁵ Paule HALLEY et Mélissa DE FORTE, « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec », (2004) *Revue Juridique de l'Environnement* 1-4, p. 9.

¹⁰⁶ *Déroulement d'une audience publique*, BAPE [en ligne] :

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/participer/#deroul>

¹⁰⁷ *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, c. Q-2, r.45, art. 9 et 10.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 22, 23 et 24.

¹⁰⁹ *Id.*, art. 25 et 26.

¹¹⁰ *Id.*, art. 27.

¹¹¹ *Id.*, art. 29.

Lorsque la procédure est terminée, le BAPE rédige son rapport d'enquête sur la base des transcriptions, des documents déposés, des mémoires et de ses propres recherches¹¹². Il fait état de ses constatations et de son analyse puis formule des recommandations, le tout en gardant en tête que « les commissions d'enquête se doivent de prendre en considération dans leurs travaux les seize principes de développement durable enchâssés dans la Loi sur le développement durable afin d'éclairer correctement le Ministre et, plus largement, la prise de décision gouvernementale »¹¹³.

Points forts :

- Aucun test législatif pour l'obtention du statut de participant : tous les citoyens peuvent participer aux audiences du BAPE.
- Rappelons que le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable et de favoriser la participation du public aux décisions gouvernementales. Sa procédure souple en deux parties facilite la participation et l'information du public (voir 1.3.2) et promeut l'acceptabilité sociale des projets qui ont un impact sur l'environnement.

Points faibles :

- Aucun régime de financement afin d'appuyer les citoyens dans leur participation aux audiences¹¹⁴. Bien que la procédure soit accessible, il n'en demeure pas moins qu'une participation effective (déplacements, lecture, rédaction d'un mémoire) nécessite de coûteux efforts. L'aide financière permettrait également d'améliorer la capacité d'analyse et de contre-expertise et donc d'optimiser le teste de la preuve déployée par la participation citoyenne. La création d'un régime de financement est un enjeu de longue date auquel le gouvernement n'a pas encore remédié.
- Le caractère limitatif des mandats du BAPE. Ceux-ci dépendent généralement du dépôt d'un projet contenu dans la liste règlementaire, d'une demande d'un citoyen et du jugement du ministre quant à son caractère frivole. Notons toutefois que le *Projet de loi 102* accorde au ministre le pouvoir de confier un mandat au BAPE malgré l'absence du projet sur la liste règlementaire¹¹⁵. Néanmoins, il serait intéressant d'accorder au BAPE un pouvoir d'autosaisine¹¹⁶.

2.3. Recommandations

Les occasions de participation

Le paragraphe 1 de l'article 24 de la *Loi sur l'ONÉ* devrait être modifié de manière à accroître le nombre d'audiences publiques. En plus de ramener les audiences obligatoires pour les licences d'exportation de gaz et d'électricité ou pour les licences d'importation de gaz, l'Office devrait s'inspirer de la Régie et étendre la tenue d'audience publique à d'autres fonctions (droits et tarifs, l'exploration pétrolière et gazière, les forages).

¹¹² Paule HALLEY, préc., note 42, p. 237.

¹¹³ *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009, p. 3.

¹¹⁴ Jean BARIL, préc., note 49, pp. 142-143.

¹¹⁵ *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (2017, Chapitre 4), art. 19.

¹¹⁶ Jean BARIL, préc., note 49, p. 98.

Les critères de participation

Suivant le modèle du BAPE, l'Office devrait permettre à tous les citoyens de participer à ses audiences. Il pourrait notamment retourner à l'ancien critère de la personne intéressée, en vertu duquel il avait coutume d'accéder à toutes les demandes d'intervention¹¹⁷.

Le financement

Le maintien du Programme d'aide financière aux participants est essentiel à leur participation effective aux audiences de l'Office. Or l'aide financière offerte par l'Office est limitée et ne peut couvrir tous les frais liés à la participation. À cet égard, il gagnerait également à s'inspirer de la Régie en offrant un régime de remboursement qui couvre les véritables coûts associés à la participation, sans toutefois avoir sa rigidité au niveau des critères guidant l'évaluation des demandes de paiement. Le principe de l'utilisateur payeur est déjà utilisée par l'Office pour couvrir une partie de ses dépenses et gagnerait à s'étendre aux frais des intervenants. Un dossier aussi complexe que celui de l'examen du projet Énergie Est demande énormément de temps et d'argent pour pleinement participer et monter un dossier qui soit en mesure de tester la preuve du promoteur. Les plafonds d'aide financière de l'Office (12 000 \$ d'aide financière pour les personnes physiques et 80 000 \$ pour les groupes) ne permettent pas de couvrir l'ensemble des honoraires (experts et avocats) et des dépenses (séances de travail, hébergement etc.). Ces plafonds sont d'ailleurs déterminés en fonction d'un budget annuel variable qui génère une certaine incertitude quant au degré de participation possible. Un financement statutaire pour certains groupes (environnementaux et autochtones notamment) permettrait des règles plus prévisibles et améliorerait le développement d'une certaine expertise.

Les étapes de l'audience publique

Étant donné notre recommandation selon laquelle l'Office devrait adopter le cadre procédural d'un organisme consultatif de type BAPE lors de ses audiences publiques, soit celui d'une commission d'enquête (voir 1.3.3.), il nous semble conséquent de proposer à l'Office d'adopter les étapes inhérentes au déroulement d'une audience publique conduite par le BAPE. La division en deux parties (information puis consultation) est simple, accessible et efficace. L'ajout de séances d'information et de consultations publiques avant la tenue d'une audience publique est un élément important qui vient d'ailleurs de s'ajouter au régime de la Régie.

La langue

Nous rappelons à l'Office qu'afin d'assurer la participation effective des francophones aux audiences publiques, il doit offrir un accès égal au dossier et à l'ensemble du processus d'examen dans les deux langues officielles. Le Commissaire aux langues officielles a déjà fait valoir que la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* exige de l'Office qu'il en fasse plus à cet égard. Suivant l'honorable Michel Bastarache, la Partie IV de *Loi sur les langues officielles* s'applique également aux audiences de l'Office¹¹⁸, et celle-ci exige notamment la traduction officielle des documents liés à la demande et leur disponibilité dans les deux langues

¹¹⁷ Jody SAUNDERS et Jessica LIM, préc., note 82.

¹¹⁸ Lettre à l'Office national de l'énergie, datée du 13 novembre 2015. [En ligne] : < <https://cqde.org/wp-content/uploads/2015/11/ON2.pdf> >

officielles sur le site web de l'Office. Dans l'état actuel des choses, en ce qui a trait au projet Énergie Est par exemple, seule une version anglaise de la demande du promoteur se retrouve dans le registre public, alors qu'une version française non officielle se trouve sur le site du promoteur. Le CQDE a par ailleurs une cause pendante à la Cour d'appel fédérale à l'encontre de l'ONÉ et de TransCanada sur ces enjeux.

3. LE MANDAT DE L'OFFICE RELATIVEMENT À L'INFORMATION SUR L'ÉNERGIE

Une des fonctions de l'Office consiste à offrir de l'information sur l'énergie à la population canadienne en recueillant, surveillant, analysant et publiant des renseignements sur les marchés, la demande d'énergie et les sources d'énergie. Le cadre de référence pour la modernisation de l'Office nous invitait à étudier la possibilité de clarifier et d'élargir le mandat de l'Office relativement à la collecte et à la diffusion de données sur l'énergie, d'information et d'analyses et la possibilité d'élargir le mandat de l'Office dans un domaine émergent comme la transition énergétique, i.e. la transition vers une économie faible en carbone à la lumière des engagements du Canada en matière de changement climatique. Nous ferons de brèves recommandations à cet égard et référerons plus généralement à la troisième partie de ce rapport.

Plus qu'un simple domaine émergent, la transition énergétique est une étape nécessaire dans le cadre de la lutte mondiale aux changements climatiques. En témoigne le nouveau rapport de l'Agence internationale de l'énergie et de l'Agence internationale de l'énergie renouvelable, suivant lequel l'atteinte de nos engagements climatiques découlant de l'*Accord de Paris* nécessitera une transition énergétique d'une portée, d'une ampleur et d'une rapidité exceptionnelles¹¹⁹. Le Québec et la France se sont récemment dotés de lois sur la transition énergétique¹²⁰.

Dans ce contexte, nous recommandons que l'Office affecte son mandat d'information sur l'énergie à la création d'une Administration nationale de l'information sur la transition énergétique (ANITE), qui serait indépendante du processus règlementaire de l'Office. L'ANITE pourrait prendre pour modèle de base l'Energy Information Administration des États-Unis et s'inspirer de l'expérience des pays ayant ratifié la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* pour la mise en œuvre de son mandat.

Il s'agit ici d'élargir le mandat de l'Office et de l'inscrire dans les efforts visant à promouvoir la transition et l'efficacité énergétiques. Ses fonctions pourraient notamment inclure¹²¹ :

- Aider le gouvernement dans l'élaboration de son plan de transition énergétique;

¹¹⁹ International Energy Agency and International Renewable Energy Agency, *Perspectives for the Energy Transition : Investments needs for a low-carbon energy system*, 2017 [En ligne]: < https://www.energiawende2017.com/wp-content/uploads/2017/03/Perspectives-for-the-Energy-Transition_WEB.pdf >

¹²⁰ Respectivement la *Loi sur Transition énergétique Québec* (2016, Chapitre 35) et la *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*.

¹²¹ Nous nous inspirons notamment de la *Loi sur Transition énergétique Québec* (2016, Chapitre 35).

- Analyser les politiques énergétiques gouvernementales, les programmes et les mesures visant la transition énergétique de manière à déterminer leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre;
- Établir une liste de sujets de recherche à prioriser qui vise la promotion de la transition et de l'efficacité énergétique et soutenir les efforts de recherche;
- Effectuer de la recherche fondamentale et réaliser des études sur les meilleures pratiques en matière énergétique;
- Dresser un portrait de l'avenir énergétique du pays qui tienne compte des engagements climatiques du Canada, des provinces et des données sur la demande mondiale en hydrocarbures;
- Réaliser des bilans mensuels de l'énergie au Canada, suivant les lignes de la U.S. Energy Information Administration;
- À partir de ces bilans, dresser un état de la situation énergétique au Canada et indiquer la progression de sa transition relativement à l'atteinte des cibles gouvernementales;
- Dresser un bilan des projets en cours et à venir et analyser leur impact sur la situation énergétique du Canada.

Relativement au processus d'examen des projets par l'Office, ce dernier point est d'une grande importance et fait actuellement défaut. En effet, au-delà de l'information relative à la demande du promoteur, le participant à une audience publique devrait être en mesure de connaître l'impact du projet sur la situation énergétique du Canada ainsi que ses effets sur l'atteinte des cibles gouvernementales. Sans ces données, il est difficile de former une opinion éclairée sur les mérites de la demande d'un point de vue énergétique. Ce constat vaut également pour l'Office lorsqu'il effectue sa recommandation en fonction de l'intérêt public. Ainsi, l'Administration nationale de l'information sur la transition énergétique serait appelée à produire des analyses pour des projets spécifiques soumis au processus d'examen de l'Office, en plus d'offrir de l'information aux instances responsables des évaluations environnementales (stratégiques, régionales, spécifiques).

PARTIE II

“Regulators, under unprecedented pressure, face a range of demands, often contradictory in nature: be less intrusive—but more effective; be kinder and gentler—but don’t let the bastards get away with anything; focus your efforts—but be consistent; process things quicker—and be more careful next time; deal with important issues—but do not stray outside your statutory authority; be more responsive to the regulated community—but do not get captured by industry.”¹²²

Dans ce labyrinthe de dilemmes, nous espérons que le présent texte fournira un peu de clarté, du moins quant à la notion d'intérêt public.

1. MISE EN CONTEXTE

L'Office national de l'énergie (Office) doit agir dans les limites du cadre législatif applicable, incluant au premier plan la *Loi sur l'Office national de l'énergie*¹²³ (LONE). Selon les paragraphes 52 (1) a), b) et (2) e), 58.16 (1) et 58.35 (1) et (2) de la LONE, l'Office doit rendre ses décisions et ses recommandations en fonction de « l'intérêt public ». C'est également le cas lorsqu'il est saisi d'une demande en vertu de l'article 58.¹²⁴ Or, la LONE ne définit pas la notion d'« intérêt public », laissant à l'Office la responsabilité d'en déterminer le sens, lui fournissant comme seule balise les quelques considérations économiques énumérées au paragraphe 52 (2)¹²⁵. De plus, considérant que ce régime laisse une si large discrétion à l'Office, les tribunaux ont fait preuve d'une grande déférence envers ses décisions, incluant ses décisions sur la manière de déterminer l'intérêt public¹²⁶. À titre d'exemple, la Cour d'appel fédérale constate que : « La Loi ne comporte aucune disposition exigeant expressément que l'Office examine des questions générales comme les changements climatiques. »¹²⁷

Tous s'entendent que la notion d'intérêt public est difficile à cerner. Cela est d'autant plus vrai à mesure que la société devient plus diversifiée et complexe. Or, toutes les parties prenantes bénéficient lorsque la notion d'intérêt public est mieux circonscrite. Pour ne citer que quelques exemples, l'industrie cherche le maximum de prévisibilité et de sécurité

¹²² *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance* by Malcolm Sparrow, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Bookings Press, 2000, tel que cité dans *Independent Review of the British Columbia Utilities Commission*, Final Report, November 14, 2014, disponible en ligne sans frais au <www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/electricity-alternative-energy/electricity/bcuc_review_final_report_nov_14_final.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017).

¹²³ LRC 1985, ch N-7.

¹²⁴ *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office nationale de l'énergie)*, 2014 CAF 245 (CanLII), par. 69.

¹²⁵ Outre le sous-paragraphe e) déjà mentionné, il s'agit de : « a) l'approvisionnement du pipeline en pétrole, gaz ou autre produit; b) l'existence de marchés, réels ou potentiels; c) la faisabilité économique du pipeline; d) la responsabilité et la structure financières du demandeur et les méthodes de financement du pipeline ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront la possibilité de participer au financement, à l'ingénierie ainsi qu'à la construction du pipeline; ».

¹²⁶ Voir par exemple *Sumas Energy 2, Inc. c. L'Office national de l'énergie*, 2005 CAF 377 (CanLII), par. 9; *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office nationale de l'énergie)*, 2014 CAF 245 (CanLII), par. 23 et 69, citant *Canada (Transports, Infrastructures et Collectivités) c. Farnaba*, 2014 CAF 56 (CanLII), par. 91 à 95.

¹²⁷ *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office nationale de l'énergie)*, 2014 CAF 245 (CanLII), par. 69.

juridique pour pouvoir prendre des décisions plus éclairées, notamment en amont d'une demande à l'Office. Le public veut s'éloigner d'un modèle qui lui donne l'impression que la discrétion est tellement large qu'elle sombre dans l'arbitraire, voire la partialité. Les ONG cherchent à influencer le contenu de la notion afin qu'elle incorpore plus de considérations particulières, par exemple la prise en compte des changements climatiques.

Heureusement, le présent Comité d'experts sur la modernisation de l'Office, auquel s'adresse ce rapport, a toute la latitude requise pour se prononcer sur tous les aspects pertinents du rôle de l'Office, incluant comment mieux circonscrire la notion d'intérêt public. En effet, dans le discours du directeur général de l'Office, Peter Watson, au présent comité, il est annoncé :

« Des aspects précis de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ont été modifiés de temps à autre, comme ce fut le cas en 2012 avec la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, puis en 2015 avec la *Loi sur la sûreté des pipelines*, mais jamais la loi habilitante de l'Office n'a été revue dans son intégralité.

Votre examen est le premier à adopter une approche holistique en vue d'améliorer tout ce qui peut l'être dans cette loi. »¹²⁸ (nous soulignons)

Nous proposons donc de faire une revue non-exhaustive des différentes interprétations de cette notion (2.), en commençant par les interprétations données par l'Office lui-même (2.1.) dans ses documents de communication (2.1.1.) et dans des décisions récentes (2.1.2). Ensuite, nous nous intéresserons à l'utilisation de cette notion par les régulateurs d'énergie de deux provinces (2.2.), soit la *British Columbia Utilities Commission* (2.2.1.) et la Régie de l'énergie du Québec (2.2.2.). Seront ensuite étudiées sommairement les utilisations du concept d'intérêt public dans d'autres pays (2.3.), à savoir en Norvège (2.3.1.), en France (2.3.2.) et en Allemagne (2.3.3.). Suite à cette revue, nous résumerons les critères à retenir pour déterminer l'intérêt public (3.) en voyant d'abord ce que la doctrine propose comme modèles (3.1.), pour enfin exposer nos propres recommandations (3.2.).

2. LES DIFFÉRENTES INTERPRÉTATIONS DE LA NOTION D'INTERET PUBLIC, AU CANADA ET AILLEURS

2.1. Interprétations données par l'Office lui-même

2.1.1. Définition formelle de l'Office dans ses documents de communication

L'Office diffuse sur son site Web un document intitulé « L'intérêt public canadien »¹²⁹, dans lequel il expose son interprétation de la notion :

¹²⁸ Peter WATSON, « Exposé technique de l'Office national de l'énergie devant le comité d'experts sur la modernisation de l'Office », transcription du discours présenté à Ottawa, le 29 novembre 2016, disponible en ligne sans frais au <www.canada.ca/fr/office-national-energie/nouvelles/2017/02/expose-technique-office-national-energie-devant-comite-experts-modernisation-office.html> (dernière visite : 29 mars 2017).

¹²⁹ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « L'intérêt public canadien », disponible en ligne sans frais au <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22rgltrsnpsht-fra.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017). Cette définition est tirée en grande partie de celle établie dans OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Motifs de décision relativement à Emera Brunswick Pipeline Company Ltd*, GH-1-2006, disponible pour téléchargement sans frais au <docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90550/408788/408789/466317/465027/A0Z1F5_-_Motifs_de_d%C3%A9cision_-_Emera_Brunswick_Pipeline_Company_Ltd_-_GH-1-

« L'intérêt public englobe toute la population canadienne; il s'agit d'un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux qui change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société. [...] [L]'Office déploie beaucoup d'efforts pour évaluer la contribution d'un projet au bien public général, et ses inconvénients éventuels, et en soupeser les diverses conséquences. En termes simples, il s'agit de répondre à la question fondamentale suivante : le Canada s'en porterait-il mieux ou plus mal si un projet en particulier était approuvé? »

L'intérêt public canadien englobe les intérêts locaux, régionaux et nationaux. [...]

Pour compliquer davantage les choses, l'intérêt public peut changer avec le temps. Pour comprendre ces changements, l'Office doit absolument rester attentif aux valeurs et préférences des Canadiens, et à l'impact que peuvent avoir l'aménagement et l'exploitation d'infrastructures énergétiques.

Le processus d'évaluation des demandes de l'Office permet de recueillir l'opinion des Canadiens. »

Il est manifeste que ce portrait de la notion demeure très large et ne permet aux parties prenantes d'en connaître d'avance ni les contours, ni le contenu. Même le Guide de dépôt de l'Office¹³⁰, destiné aux demandeurs, réfère à plusieurs reprises à l'intérêt public sans jamais indiquer le sens de cette notion. Quels intérêts seront pris en compte, de quelle façon? Comment le public sera-t-il invité à participer au processus? Comment l'Office pondérera les considérations économiques, environnementales et sociales? Comment les avantages et les inconvénients sont-ils comparés? Comment l'évolution des valeurs et des préférences de la société influencera-t-elle la prise de décision?

L'Office regagnera difficilement la confiance du public sans pouvoir répondre plus précisément à ces questions légitimes, tout en conservant une certaine souplesse nécessaire dans son rôle de régulateur.

2.1.2. Interprétations données dans des décisions récentes de l'Office

2.1.2.1. *Ligne électrique internationale de Sumas Energy 2, Inc.*

Dans ses motifs concernant cette affaire, l'Office se fonde sur des considérations environnementales pour refuser la demande de certificat d'utilité publique pour la

2006.pdf?nodeid=465189&vernum=-2> (dernière visite : 31 mars 2017). Voir aussi Peter WATSON, « Exposé technique de l'Office national de l'énergie devant le comité d'experts sur la modernisation de l'Office », transcription du discours présenté à Ottawa, le 29 novembre 2016, disponible en ligne sans frais au <www.canada.ca/fr/office-national-energie/nouvelles/2017/02/expose-technique-office-national-energie-devant-comite-experts-modernisation-office.html> (dernière visite : 29 mars 2017).

¹³⁰ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Guide de dépôt*, décembre 2016, disponible en ligne sans frais au <www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017). À titre d'illustration, voir la page 4A-69, où l'on indique aux demandeurs que le niveau de détail des informations à fournir sur l'approvisionnement est déterminé notamment en fonction des « effets potentiels sur l'intérêt public ».

construction d'une ligne électrique internationale. Il affirme que les critères à considérer pour déterminer l'intérêt public « peuvent varier selon la demande, le lieu, le produit en cause, les segments de population touchés par la décision et l'objet des dispositions pertinentes de la Loi sur l'ONÉ »¹³¹. L'Office cite suite plusieurs de ses décisions antérieures ayant interprété la notion d'intérêt public. Parmi celles-ci, la plus élaborée est la suivante :

« Il est important de souligner que le Parlement n'a pas jugé nécessaire de préciser comment les facteurs énoncés dans cet article [52], ou tous autres facteurs que l'Office jugerait pertinents, doivent être examinés et pris en compte. La Cour suprême du Canada a indiqué que le test de détermination de l'utilité publique réside essentiellement dans la formulation d'une opinion par le tribunal. Ce dernier doit fonder cette opinion sur le dossier dont il est saisi, mais sa décision ne repose pas seulement sur les faits, comprenant aussi l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire considérable en matière administrative. [...] [L]'Office, sur la foi de la preuve fournie et compte tenu des circonstances particulières de la demande, exerce son pouvoir discrétionnaire en matière administrative et son expertise pour formuler un jugement global sur le caractère d'utilité publique du pipeline proposé tant pour le présent que pour le futur. En outre, l'Office peut se laisser guider par des décisions antérieures, mais il n'est pas lié par celles-ci. »¹³² (nous soulignons)

Le pourvoi à la Cour d'appel fédérale¹³³ a échoué, ce tribunal concluant que l'Office a non seulement la compétence pour tenir compte des effets environnementaux, mais qu'il peut lui-même décider quels facteurs sont pertinents et lesquels ne le sont pas. De plus, la tâche de déterminer ce qui est dans l'intérêt public impose le fardeau de considérer *tout* élément pertinent et de ne pas refuser de considérer un élément au motif que le rôle de l'organisme est de nature technico-économique¹³⁴. Sans balise concrète, une discrétion aussi large et un fardeau aussi lourd nuit à tous les acteurs impliqués et à l'Office lui-même. Dans un tel cadre, les décisions de l'Office manquent de prévisibilité pour les demandeurs et ne bénéficient pas d'une grande confiance du public.

2.1.2.2. *Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9 d'Enbridge Pipelines Inc.*

La Cour d'appel fédérale¹³⁵ rejette la demande de contrôle judiciaire de trois décisions interlocutoires de l'Office, dont le refus de permettre à Mme Sinclair de participer à

¹³¹ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Motifs de décision relativement à Sumas Energy 2, Inc.*, EH-1-2000, (mars 2004), p. 11, disponible en ligne sans frais au : <publications.gc.ca/pub?id=9.592040&sl=0> (confirmé en appel : *Sumas Energy 2, Inc. c. L'Office national de l'énergie*, 2005 CAF 377 (CanLII)).

¹³² OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Motifs de décision GH-2-2000*, AEC Suffield Gas Pipeline Inc., (août 2000), p. 24-25, tel que cité dans OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Motifs de décision relativement à Sumas Energy 2, Inc.*, EH-1-2000, (mars 2004), p. 13, disponible en ligne sans frais au : <publications.gc.ca/pub?id=9.592040&sl=0> (confirmé en appel : *Sumas Energy 2, Inc. c. L'Office national de l'énergie*, 2005 CAF 377 (CanLII)).

¹³³ *Sumas Energy 2, Inc. c. L'Office national de l'énergie*, 2005 CAF 377 (CanLII).

¹³⁴ *Sumas Energy 2, Inc. c. L'Office national de l'énergie*, 2005 CAF 377 (CanLII), par. 23 et 24, citant *Nakina (Canton) c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada (1986)*, 69 NR 124 (CAF), p. 2 et 3.

¹³⁵ *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office nationale de l'énergie)*, 2014 CAF 245 (CanLII), surtout par. 78 à 84.

l'instance générale sur le projet. En effet, la Cour est d'avis qu'il était raisonnable pour l'Office de fonder sa décision sur les préoccupations « d'équité et d'efficacité » et le critère de l'article 55.2 de la LONE, à savoir : « les individus directement touchés par la demande et les personnes qui possèdent des renseignements pertinents ou une expertise appropriée ».

La LONE restreint ainsi la participation publique. Or, déterminer adéquatement l'intérêt public est non seulement une question de fond mais aussi une question de procédure. En effet, la confiance du public exige qu'il puisse participer de manière significative à la détermination de l'intérêt public. Toute personne du grand public devrait avoir un certain accès aux processus, d'une manière ou d'une autre. Peter Watson le reconnaît dans son discours :

« À la suite des changements apportés à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* en 2012, un certain nombre de parties prenantes et de membres du public ont exprimé des préoccupations à l'effet que les audiences de l'Office ne permettaient pas une participation significative, du fait notamment des nouvelles règles imposées quant à la qualité pour agir et aux délais. Même si l'Office tient parfaitement compte de ces modifications législatives, il reconnaît les préoccupations du public. [...] La participation devrait permettre et favoriser l'expression de différents points de vue. Les personnes directement touchées par un projet pipelinier doivent être entendues, tout comme le grand public et les spécialistes, dont les ministères fédéraux. »¹³⁶ (nous soulignons)

Mentionnons que la consultation adéquate des autochtones est toute aussi nécessaire, et ce, non seulement en raison des obligations constitutionnelles canadiennes mais aussi pour veiller à respecter leur consentement préalable, libre et éclairé en vertu de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*¹³⁷.

2.1.2.3. Remplacement de la canalisation 3 de Pipelines Enbridge Inc.

Une lecture globale des motifs¹³⁸ laisse entendre que le facteur ayant pesé le plus dans la balance des avantages et des inconvénients est simplement le type de projet sous étude. En effet, l'Office compare fréquemment ce projet de remplacement de canalisation à l'utilisation actuelle de la canalisation existante. Il conclut que remplacer la canalisation d'un pipeline « vieillissant » de 40 ans par une canalisation moderne accroît la sécurité.

Dans le cadre des évaluations environnementales, l'Office doit tenir compte des solutions de rechange disponibles. Dans cette affaire, l'Office ne traite jamais des avantages et inconvénients associés par exemple à la cessation complète de l'exploitation. L'hypothèse est

¹³⁶ Peter WATSON, « Exposé technique de l'Office national de l'énergie devant le comité d'experts sur la modernisation de l'Office », transcription du discours présenté à Ottawa, le 29 novembre 2016, disponible en ligne sans frais au <www.canada.ca/fr/office-national-energie/nouvelles/2017/02/expose-technique-office-national-energie-devant-comite-experts-modernisation-office.html> (dernière visite : 29 mars 2017).

¹³⁷ <www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_fr.pdf> (dernière visite : 29 mars 2017).

¹³⁸ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Motifs de décision OH-002-2015*, Pipelines Enbridge Inc., (avril 2016), volume I, p. 3, disponible en ligne sans frais au <www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/Volume_I_-_D%C3%A9cisions_et_recommandations_-_OH-001-2015_-_A4Z5U1.pdf> (dernière visite : 29 mars 2017).

extrême, certes. Mais, l'Office ne *pouvait* pas considérer cette alternative, puisque les limites de son rôle dans le cadre d'une demande spécifique l'en empêchaient en l'absence d'une demande de cessation d'exploitation. C'est donc essentiellement le demandeur qui contrôle les choix possibles, plutôt qu'une planification en amont des demandes soumises à l'Office.

Ce dernier reconnaît qu'il est limité dans son mandat puisqu'il ne peut se prononcer que sur le projet dont il est saisi : « Comme l'exige la loi, l'Office se penche sur les avantages et sur les inconvénients du projet dont il doit faire l'examen, et non pas les avantages ou les charges de ce projet par rapport à d'autres projets qui sont, ou non, soumis à l'examen de l'Office. »¹³⁹

2.1.2.4. *Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain*

L'essentiel des motifs¹⁴⁰ de l'Office est résumé dans deux tableaux présentés au début du rapport, lesquels font état des principaux avantages et inconvénients retenus pour le projet. L'Office caractérise l'ensemble des avantages comme « considérable » et conclut que les avantages l'emportent sur les inconvénients résiduels après les mesures d'atténuation. Deux des trois premiers avantages mentionnés dans le tableau bénéficient aux intérêts de l'industrie, soit la « diversification des marchés » pour les expéditeurs de pétrole, et « l'accroissement de la souplesse et des options pour les producteurs » qui pourront avoir un plus grand choix de clients. Ainsi, la notion d'intérêt *public* incluait dans ce cas-ci les intérêts de l'industrie pétrolière. Pourtant, si les auteurs sont unanimes que « l'intérêt public » est particulièrement difficile à définir, ils s'entendent au moins que la notion se distingue généralement de « l'intérêt privé »¹⁴¹.

L'Office mentionne que la LONE lui impose d'évaluer si le projet est dans l'intérêt public canadien présent et futur, et il conclut que c'est le cas, mais il n'explique pas quelle période de temps sert de repère pour considérer « l'intérêt public canadien pour le futur ». Les prévisions retenues par l'Office avancent que la demande de pétrole va croître au cours des vingt prochaines années. Pourtant, la durée de vie utile du projet sous examen est bien plus longue. Notre propos n'est pas de critiquer le raisonnement de l'Office (par exemple, les prévisions à plus long terme ne sont peut-être pas suffisamment fiables), mais de constater que l'exigence de considérer l'intérêt public *futur* n'est aucunement balisée non plus. La latitude laissée à l'Office vise à lui permettre d'accomplir son mandat en toute liberté, mais l'absence de repères rend sa tâche plus difficile.

¹³⁹ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*, OH-001-2014, (mai 2016), p. 319, disponible en ligne sans frais au <apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2969572> (dernière visite : 29 mars 2017).

¹⁴⁰ OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*, OH-001-2014, (mai 2016), p. 15 à 17, disponible en ligne sans frais au <apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2969572> (dernière visite : 29 mars 2017).

¹⁴¹ Voir par exemple Chris WHEELER, "The Public Interest : We know it's important, but do we know what it means", AIAL Forum No. 48, April 2006, 12, p. 14-15, disponible en ligne pour achat au <search.informit.com.au/documentSummary;dn=200605460;res=IELAPA> (dernière visite : 31 mars 2017).

À la fin de son rapport¹⁴², le comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain reprend la définition de l'intérêt public qui figure dans les communications publiques de l'Office. Le comité écrit ensuite :

« Aussi précise [que semble cette définition de l'intérêt public], l'ONE n'a présenté aucune preuve, dans son rapport sur la proposition de Trans Mountain, relativement aux éléments particuliers de ladite proposition qui allaient dans le sens de l'intérêt public. Conscient de son obligation de soupeser les avantages par rapport aux incidences négatives, il a mentionné que : « L'Office reconnaît que ce projet comporte des charges qu'il est impossible d'atténuer et que ces charges résiduelles reposent principalement sur les collectivités locales et régionales, qui comprennent les communautés autochtones. » L'ONE a ajouté que bien que les avantages soient « d'envergure nationale ou régionale », les charges « seraient endossées par les collectivités locales et régionales ». Il s'agit de la plainte la plus souvent formulée devant le comité : que les collectivités sur lesquelles pèsent le plus de risques ne profitent d'aucun avantage, dont une grande partie se retrouve plutôt dans une société d'infrastructures même pas établie au Canada. »

Cette critique est sévère, sans doute à bon droit. Pourtant, l'expression « intérêt public » apparaît 59 fois dans le document de 569 pages qui contient les motifs de l'Office. Nous ne doutons pas de la bonne foi de cette formation du comité d'audience dans sa détermination de l'intérêt public. Cela étant, force est de constater que l'absence de critères plus précis alourdit l'exercice déjà ardu d'établir ce qui est bon pour le Canada.

Cette revue des interprétations données par l'Office suggère que :

- la définition actuelle de la notion manque de balises;
- en conséquence, la discrétion accordée à l'Office est indument large;
- la LONE restreint trop la participation du public;
- l'intérêt public peut parfois être déterminé par la nature même du projet plutôt que par des critères prédéfinis, alors que l'Office n'a pas le mandat d'établir une planification énergétique avant de se prononcer sur des projets particuliers;
- l'Office peut même décider que l'intérêt public inclut parfois les intérêts de l'industrie, même au détriment des intérêts des communautés locales les plus directement touchées;
- la notion d'intérêt public futur, bien qu'importante, n'est aucunement précisée;

Ces constatations nous invitent à voir comment d'autres juridictions se livrent à l'exercice.

¹⁴² *Le Rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*, 1^{er} novembre 2016, disponible en ligne sans frais au <www.rncan.gc.ca/sites/www.rncan.gc.ca/files/files/pdf/16-011_TMX%20Full%20Report_fr_nov2-11-30am.pdf> (dernière visite : 29 mars 2017).

2.2. Utilisation de la notion d'intérêt public par les régulateurs d'énergie des provinces

2.2.1. British Columbia Utilities Commission

La *British Columbia Utilities Commission* (BCUC) est un organisme provincial indépendant ayant pour mandat la régulation de l'énergie dans les secteurs du gaz naturel, les utilités électriques, les pipelines intraprovinciaux et l'assurance-automobile obligatoire¹⁴³. Elle doit aussi agir dans un cadre juridique qui inclut une politique énergétique législative visant notamment des réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES)¹⁴⁴. En effet, les producteurs d'énergie publics et privés doivent lui soumettre des plans intégrés de gestion de ressources¹⁴⁵, lesquels doivent viser une autosuffisance électrique¹⁴⁶ et un inclure des mesures pour l'atteinte des objectifs en matière de ressources propres et renouvelables¹⁴⁷. La BCUC peut soit rejeter ces plans, soit les approuver s'ils sont dans l'intérêt public¹⁴⁸, en considérant obligatoirement des critères prévus directement dans la loi¹⁴⁹ :

- “(a) the applicable of British Columbia's energy objectives,
- (b) the extent to which the plan is consistent with the applicable requirements under sections 6 and 19 of the *Clean Energy Act* [autosuffisance électrique et mesures pour l'atteinte des objectifs en matière de ressources propres et renouvelables],
- (c) whether the plan shows that the public utility intends to pursue adequate, cost-effective demand-side measures, and
- (d) the interests of persons in British Columbia who receive or may receive service from the public utility.”

Une énumération similaire de critères est prévue pour les approbations de plans de dépenses (“*expenditure schedule*”) d'utilités publiques¹⁵⁰. Outre ces dispositions concernant les plans, des dispositions concernant la construction et l'opération d'installations imposent aussi la nécessité d'obtenir une approbation préalable de la BCUC, laquelle est délivrée si le projet est dans l'intérêt public¹⁵¹. La BCUC peut déclarer non exécutoires les contrats de fourniture d'énergie s'ils ne sont pas dans l'intérêt public¹⁵². Les critères qui doivent alors être pris en compte sont aussi explicités dans la loi et ressemblent à ceux reproduits ci-haut¹⁵³. Des principes similaires s'appliquent pour l'approbation par la BCUC des propositions de contrat d'acquisition d'énergie par des utilités publiques¹⁵⁴.

¹⁴³ Description sommaire selon le site Web de la BCUC <www.bcuc.com/Default.aspx> (dernière visite : 29 mars 2017). Voir aussi *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 2 à 13, surtout les art. 2 et 8.

¹⁴⁴ *Clean Energy Act*, [SBC 2010] Chapter 22, art. 2(g).

¹⁴⁵ *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.1 et 44.2.

¹⁴⁶ *Clean Energy Act*, [SBC 2010] Chapter 22, art. 6.

¹⁴⁷ *Clean Energy Act*, [SBC 2010] Chapter 22, art. 19.

¹⁴⁸ *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.1 (6)(a) et 44.2 (3)(a).

¹⁴⁹ *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.1 (8).

¹⁵⁰ *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.2 (5) et (5.1).

¹⁵¹ *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 45 (1) et (8).

¹⁵² *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 71 (3).

¹⁵³ *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 71 (2.1) et (2.21).

¹⁵⁴ *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 71 (2.3) à (2.51).

La loi fournit ainsi des critères qui doivent fonder la détermination de l'intérêt public, lesquels critères s'appuient sur la politique énergétique établie d'avance pour la province. Une révision indépendante¹⁵⁵ du fonctionnement de la BCUC a constaté que :

- dans un contexte de régulation d'utilités publiques, l'intérêt public a traditionnellement été défini de manière plus restrictive que dans un contexte de politique publique gouvernementale;
- par exemple, les régulateurs d'énergie excluent ou minimisent les considérations sociales et environnementales, alors que la pression se fait maintenant sentir pour tenir compte de critères plus larges que ceux de nature économique;
- dans certains cas, la politique du gouvernement a été articulée clairement suite à un processus public, ce qui a mené à des résultats bénéfiques pour les consommateurs. Dans d'autres cas, les objectifs politiques ont été ambigus ou même contradictoires. Dans ces situations, la BCUC éprouve de la difficulté à trouver un équilibre entre les buts visés.

En somme, ce régulateur bénéficie d'une politique énergétique élaborée par un autre palier suite à un processus public, et il peut remplir son mandat à l'aide des critères qui sont prévus explicitement dans la loi et qui réfèrent spécifiquement aux objectifs de cette politique énergétique. Plus les objectifs de la politique sont clairement articulés, plus la tâche du régulateur sera facilitée, plus les consommateurs en tirent avantage.

2.2.2. La Régie de l'énergie du Québec

« L'intérêt public » est mentionné dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹⁵⁶, mais n'y est pas défini :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. » (nous soulignons)

Dans les faits, la Régie de l'énergie (Régie) non plus ne définit pas ce concept et généralement n'y réfère pas. En effet, à plusieurs reprises et encore tout récemment, la Régie maintient que cet article « est une disposition interprétative, non attributive de compétence, et qui constitue une toile de fond »¹⁵⁷. La Régie soutient qu'elle « doit se concentrer sur l'examen technicoéconomique du projet soumis pour autorisation » et qu'elle « n'a aucune juridiction quant à l'application des lois spécifiques en matière environnementale ou de développement durable et les participants doivent garder cela en tête lors de la présentation

¹⁵⁵ Peter OSTERGAARD, Michael COSTELLO & R. Briand WALLACE, *Independent Review of the British Columbia Utilities Commission: Final Report*, November 14, 2014, disponible en ligne sans frais au <www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/electricity-alternative-energy/electricity/bcuc_review_final_report_nov_14_final.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017).

¹⁵⁶ RLRQ, c. R-6.01.

¹⁵⁷ *Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et Hydro-Québec*, 2017 CanLII 5746 (QC RDE), par. 75. Il s'agit d'une citation de la position d'Hydro-Québec, avec laquelle la Régie a été d'accord.

de leur preuve »¹⁵⁸. Dans ce cadre, le demandeur « n'a pas à faire de preuve sur les coûts environnementaux, ni à justifier le projet sur le plan du développement durable. »¹⁵⁹ Ainsi, au contraire de l'Office, la Régie n'a pas le mandat de mener des évaluations environnementales mais possède un rôle bien plus circonscrit, et ce malgré les termes de l'article 5.

Cela étant, le rôle de la Régie s'inscrit dans un régime où s'appliquent aussi, notamment :

- la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁶⁰ qui prévoit :
 - des évaluations et examens des impacts sur l'environnement dans divers cas, lesquels sont sous la responsabilité du ministère chargé de l'application de cette loi; et
 - des enquêtes ou des audiences publiques dans certains cas par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement;
- la *Loi sur le développement durable*¹⁶¹, qui énonce les seize principes du développement durable dont l'Administration doit tenir compte dans ses différentes actions;
- la *Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures*¹⁶² (jusqu'à récemment, la « *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques* »); et
- la nouvelle *Loi sur Transition énergétique Québec*¹⁶³, qui prévoit à ses articles 4 et 8 que ce nouvel organisme doit élaborer des plans directeurs quinquennaux visant la « transition, innovation et l'efficacité énergétiques, dans une perspective de développement économique responsable et durable », lesquels plans doivent être approuvés par la Régie¹⁶⁴.

La Régie doit aussi donner son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles fixées par le gouvernement, et l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* a été modifié en conséquence¹⁶⁵.

Dans un tel paysage législatif, il est logique que le rôle de la Régie soit limité à un mandat « technicoéconomique », puisque les autres volets nécessaires à une saine planification et mise en œuvre de l'intérêt public en matière énergétique sont attribués à d'autres paliers ou organismes. Il aurait toutefois été encore plus souhaitable de refléter cette réalité dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, par exemple en omettant les notions d'intérêt public et de développement durable, évitant ainsi des attentes frustrées des justiciables.

¹⁵⁸ *Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et Hydro-Québec*, 2017 CanLII 5746 (QC RDE), par. 96.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ RLRQ, c. Q-2.

¹⁶¹ RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6 a) à p).

¹⁶² RLRQ, c. E-1.3.

¹⁶³ Voir la *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 1^{ère} sess, 41^e lég., Québec, 2016.

¹⁶⁴ Article 85.41.

¹⁶⁵ RLRQ, c. R-6.01 : « Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. » (nous soulignons l'ajout).

Les systèmes de la Colombie-Britannique et du Québec se fient sur une planification énergétique. Cette planification implique l'élaboration d'objectifs en amont, lesquels viennent ensuite guider le régulateur d'énergie dans sa prise de décision à l'égard de projets particuliers. Ainsi, l'intérêt public est déterminé à un niveau « au-dessus » de celui du régulateur, dans un processus politique public. Dans un tel contexte, il est légitime de restreindre le rôle du régulateur, soit en encadrant la notion d'intérêt public avec des critères explicites fondés notamment sur la planification, soit en écartant simplement la référence à l'intérêt public de son mandat. Cette solution est avisée dans la mesure où elle fournit l'opportunité aux parties prenantes, incluant le grand public, de participer à l'élaboration de la politique. Les divers intervenants qui se présentent alors aux audiences sur des projets particuliers sont plus enclins à respecter le cadre dicté par le mandat du régulateur, puisque la loi établit des frontières claires entre les différents volets du régime.

2.3. Utilisations du concept d'intérêt public dans d'autres pays

2.3.1. Norvège

En vertu de la *Energy Act*¹⁶⁶, le *Ministry of Petroleum and Energy* est l'autorité responsable de la régulation des infrastructures énergétiques, mais il a délégué plusieurs pouvoirs au *Norwegian Water Resources and Energy Directorate* (NVE)¹⁶⁷. Le mandat du NVE inclut de déterminer, suite à des consultations publiques, si l'octroi de licences, pour un maximum de 30 ans, est dans l'intérêt de la société :

“Section 1-2. (Purpose) The Act shall ensure that the generation, conversion, transmission, trading, distribution and use of energy are conducted in a way that efficiently promotes the interests of society, which includes taking into consideration any public and private interests that will be affected.” (nous soulignons)

Les dispositions de la loi prévoient aussi que des conditions supplémentaires peuvent être imposées par l'autorité si elles sont nécessaires pour des intérêts publics ou privés¹⁶⁸. La *Energy Act* prescrit également que tout détenteur de certaines licences doit prendre part à la planification énergétique, laquelle fait l'objet de réglementation de la part du ministère¹⁶⁹. Dans plusieurs cas, des évaluations environnementales sont requises, lesquelles sont menées par le NVE en collaboration avec le *Directorate for Nature Management* (DN)¹⁷⁰.

Certains suggèrent que la notion d'« intérêts publics et privés » peut être divisée en « facteurs internes », de nature technique et économique, et « facteurs externes », lesquels sont

¹⁶⁶ Traduction non officielle de l'*Act no. 50 of 29 June 1990: Act relating to the generation, conversion, transmission, trading, distribution and use of energy etc.* (The Energy Act), disponible en ligne sans frais au <www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/vedlegg/lover-og-reglement/act_no_50_of_29_june_1990.pdf> (dernière visite: 30 mars 2017).

¹⁶⁷ Pour un survol plus complet du cadre législatif norvégien en matière d'énergie, voir IBP, INC., *Norway Energy Policy, Laws and Regulations Handbook Volume 1: Strategic Information and Basic Laws*, 2015, p. 198 à 215.

¹⁶⁸ Voir par exemple les articles 3-4, 4-1 et 4-2 de la *Energy Act*, précitée, note 166.

¹⁶⁹ Art. 5B-1 de la *Energy Act*, précitée, note 166

¹⁷⁰ NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *environment and water resource management: the Norwegian Way*, July 2002, disponible en ligne sans frais au <www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/2002/0002/ddd/pdfv/159960-t-1411.pdf> (dernière visite: 30 mars 2017).

typiquement composés de considérations environnementales¹⁷¹. Parmi ces considérations figure la conformité à la *Nature Diversity Act* (2009)¹⁷², qui établit des mesures de conservation et de développement durable. L'article 7 de cette loi prescrit que les principes suivants doivent servir de lignes directrices pour l'action des autorités publiques et que leurs décisions doivent énoncer comment ces principes ont été pris en compte :

- knowledge base : le recours au savoir scientifique et traditionnel des autochtones (Sami);
- precautionary principle : en l'absence d'une information adéquate, éviter les impacts significatifs à la diversité biologique, géologique et des paysages;
- ecosystem approach and cumulative environmental effects : une analyse intégrée plutôt qu'en silos;
- user-pays principle : à moins de circonstances particulières où il serait déraisonnable de l'exiger, c'est le propriétaire du projet qui doit assumer les coûts associés à la prévention ou l'atténuation des impacts;

Les conséquences de ce régime sont notamment que les effets d'autres projets actuels ou éventuels doivent aussi être pris en compte, et que ces principes de développement durable doivent faire partie des motifs dans l'octroi de licences en vertu de la *Energy Act*¹⁷³. Enfin, l'article 14 dicte que les mesures de cette loi doivent être équilibrées avec « d'autres intérêts publics importants », sans toutefois les nommer, quoiqu'une disposition spécifique y soit prévue pour les intérêts du peuple autochtone Sami.

Ainsi, même si la *Energy Act* ne donne pas spécifiquement au régulateur d'énergie la tâche de tenir compte des principes de développement durable, ces principes doivent néanmoins guider sa prise de décisions en vertu de dispositions d'application plus générale visant l'action des autorités publiques. Il s'agit donc de repères importants pour la détermination de l'intérêt public. Par ailleurs, il faut savoir que la Norvège a constitutionalisé le droit à un environnement sain, balisant ainsi l'ensemble de ses lois.

2.3.2. France

À l'instar de la Norvège, la France a aussi constitutionalisé le droit de l'environnement par la voie d'une *Charte de l'environnement*. Jouant un rôle de leadership en la matière, la France a de surcroît récemment adopté une ambitieuse loi de transition énergétique pour la croissance verte¹⁷⁴. Soulignons le premier paragraphe de son article L100-1 :

« La politique énergétique :

1° Favorise l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, notamment celles de la croissance

¹⁷¹ Ulf HAMMER, "The Role of Energy Networks in Facilitating the Production and Use of Renewable Energy Sources in Norway", Chapter 11 in Martha M. ROGGENKAMP, *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets*, 2012.

¹⁷² *Act of 19 June 2009 No. 100 Relating to the Management of Biological, Geological and Landscape Diversity* (Nature Diversity Act), disponible en ligne sans frais au : <www.regjeringen.no/en/dokumenter/nature-diversity-act/id570549> (dernière visite : 30 mars 2017).

¹⁷³ Ulf HAMMER, *op. cit.*, note 171, p. 207.

¹⁷⁴ *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JO, 18 août 2015.

verte qui se définit comme un mode de développement économique respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone, socialement inclusif, soutenant le potentiel d'innovation et garant de la compétitivité des entreprises ; » (nous soulignons)

Cette planification touche de nombreux domaines, dont l'électrification du transport, les rénovations thermiques des bâtiments et les énergies renouvelables. Elle vise au niveau national des cibles définies directement dans la loi¹⁷⁵ :

- une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40% entre 1990 et 2030 et de 75% entre 1990 et 2050;
- une réduction de la consommation énergétique de 50% entre 2012 et 2050;
- une réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30% entre 2012 et 2030;
- augmenter la part des énergies renouvelables à 23% de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32% en 2030;
- réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50% en 2025 (alors qu'elle était de 75% de la production nationale d'électricité en 2012 !176).

Agissant conformément à la politique énergétique, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a un mandat technico-économique, notamment en matière de coût de l'énergie. Son mandat ne prévoit pas qu'elle doit décider en fonction de l'intérêt public, et ce, même si l'expression « intérêt public » est utilisée ailleurs dans le *Code de l'énergie*¹⁷⁷.

Vu cette planification et vu que la CRE doit veiller essentiellement aux intérêts des consommateurs, elle n'a pas besoin de déterminer ce qui est dans l'intérêt public national. Cela a déjà été déterminé au niveau de la politique énergétique nationale, laquelle est maintenant guidée par les objectifs de la transition énergétique et la croissance verte.

Nous devons enfin mentionner que ce régime s'inscrit dans le cadre de l'Union européenne. Diverses mesures ont été adoptées en vertu des dispositions environnementales du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*¹⁷⁸, dont la *Directive sur les énergies renouvelables*¹⁷⁹, laquelle doit être accompagnée prochainement d'une nouvelle directive¹⁸⁰ pour la période 2020-2030. À

¹⁷⁵ *Ibid.*, art. L-104 (I). (1°) à (5°).

¹⁷⁶ <www.cnrs.fr/cw/dossiers/dosnuclaire/darkcartes/1_production-mondiale-d-electricite.php> (dernière visite : 30 mars 2017), citant l'AIEA.

¹⁷⁷ <codes.droit.org/CodV3/energie.pdf> (dernière visite: 30 mars 2017).

¹⁷⁸ Voir les articles 191 et suivants : <eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-ae77-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF> (dernière visite : 30 mars 2017).

¹⁷⁹ *Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE*, disponible en ligne sans frais au <eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0028&from=en> (dernière visite : 30 mars 2017).

¹⁸⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, Deuxième rapport sur l'état de l'union de l'énergie*, Bruxelles, 6 février 2017 (COM(2017) 53 final/2), p. 10, note 33, disponible en ligne au <ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-53-F2-FR-MAIN-PART-1.PDF> (dernière visite: 30 mars 2017).

titre d'illustration, selon la Directive présentement en vigueur, la production d'énergie provenant des sources renouvelables devra atteindre 20% en 2020, et les états membres ont une obligation d'atteinte de cible, ce qui implique dans les faits une obligation d'y investir rapidement¹⁸¹.

Dans ce contexte, l'intérêt public est déterminé à plusieurs niveaux et de manière plutôt complexe : d'abord au niveau de l'Union européenne en terme de planification commune, puis en se conformant à ces obligations, au niveau national dans un processus politique, et enfin au niveau local, de manière intégrée, avec la collaboration de divers acteurs publics et privés incluant les collectivités (municipalités). La Commission de régulation de l'énergie peut donc tout à fait jouer un rôle plus limité, mais plus précis et spécialisé, qui est parfois qualifié de « technico-économique ». Elle n'a donc pas à déterminer pour chaque cas ce qui est dans l'intérêt public.

2.3.3. Allemagne

À l'instar de la France, l'Allemagne s'est doté d'une politique nationale formelle de transition énergétique (*Energiewende*). Cette politique est mise en œuvre par divers outils législatifs et réglementaires, dont la *Renewable Energy Sources Act* (EEG), qui énonce notamment :

“(1) The purpose of this Act is to enable the energy supply to develop in a sustainable manner in particular in the interest of mitigating climate change and protecting the environment, to reduce the costs to the economy not least by including long-term external effects, to conserve fossil energy resources and to promote the further development of technologies to generate electricity from renewable energy sources.

(2) In order to attain the purpose of subsection 1, this Act aims to increase the share of electricity generated from renewable energy sources to at least 80 percent of gross electricity consumption by 2050 in a steady and cost-efficient manner. To this end, the share is to amount to:

- 1. 40 to 45 percent by 2025 and*
- 2. 55 to 60 percent by 2035.”*

Ici aussi, le paysage juridique élaboré au niveau national inclut une planification énergétique à long terme qui élimine le besoin d'attribuer au régulateur d'énergie le mandat de déterminer si des projets particuliers sont dans l'intérêt public. Ce n'est pas la responsabilité du régulateur fédéral, *Bundesnetzagentur*, dont le mandat est résumé ainsi sur son site Web¹⁸² :

“It is the Bundesnetzagentur's central task to create the prerequisites for functioning competition on the upstream and downstream markets by unbundling and regulating the power and gas supply grids. The regulatory task of the Bundesnetzagentur covers ensuring non-discriminatory network access and the control of the network usage rates levied by the power supply companies. The Bundesnetzagentur's range of tasks also includes the supervision of anti-

¹⁸¹ Ulf HAMMER, *op. cit.*, note 171, p. 209.

¹⁸² <www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/GeneralInformationOnEnergyRegulation/ResponsibilityAndTaskDelimitation/responsibilityandtaskdelimitation_node.html> (dernière visite : 30 mars 2017).

competitive practices and the monitoring of the regulations concerning the unbundling of network areas and the system responsibility of the supply network operators.

An examination of end customer prices does not fall into the Bundesnetzagentur's sphere of responsibility.”

Le processus politique, qui vise implicitement l'intérêt public en tout temps, a mené dans ce cas à un consensus national d'entamer cette transition énergétique dès les années 1990, incluant des cibles élevées, telle une réduction de 80-95% des émissions de GES de 1990 à 2050, avec une réduction intérimaire de 40% en 2020.¹⁸³ Ces cibles sont d'autant plus ambitieuses considérant que l'industrie du charbon fournit environ 33 500 emplois en 2014 et constitue la source de 42% de l'énergie nationale en 2015. Une surtaxe importante sur l'électricité aide à financer la transition, dans l'intérêt public futur du pays : *“Indeed, valuing long-term benefits over short-term costs may be why the Energiewende still enjoys widespread support in German society.”* Une analyse indépendante¹⁸⁴ résume le chemin de la transition :

“This case [of phase out of hard coal] illustrates how a shift away from fossil fuels might work. First, it may take years of advance planning, for a phase-out rather than an abrupt stop. Second, it is likely to involve legislation, possibly at multiple levels of government. Third, successful implementation requires engaging all key stakeholders, favouring consensus over confrontation. Fourth, social policies may be needed to soften the impact on workers and communities.” (nous soulignons)

C'est une manière cohérente d'aborder l'équilibre entre l'intérêt public présent et l'intérêt public futur. Cette vision reconnaît qu'il est plus économique et bénéfique d'effectuer cette transition en amont que de réagir plus tard aux conséquences plus lourdes résultant d'un engagement inadéquat.

3. CRITERES A RETENIR POUR DETERMINER L'INTERET PUBLIC

3.1. Modèles proposés par la doctrine

Bien entendu, l'intérêt public doit pouvoir évoluer avec le temps et s'adapter à des circonstances variées, donc il serait imprudent de figer une seule définition précise¹⁸⁵. Deux modèles généraux de la notion d'intérêt public ont retenu notre attention.

¹⁸³ Voir STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE, *Turning energy around: Coal and the German Energiewende: Discussion brief*, Stockholm, 2016, disponible en ligne sans frais au <www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2016-Energiewende-and-coal.pdf> (dernière visite : 30 mars 2017).

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Leslie A. PAL & Judith MAXWELL, *Assessing the Public Interest in the 21st Century: A Framework*, January 2004, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), p. 9, disponible en ligne sans frais au <cprn.org/documents/25967_en.pdf> (dernière visite : 31 mars 2017). Voir aussi <www.icaew.com/en/technical/ethics/the-public-interest> : *“From a broad perspective, ICAEW does not believe that a detailed general definition would serve a useful purpose: individual circumstances are too variable and such a definition would inevitably result in unintended consequences. What we propose in our paper is a framework of matters to consider when justifying an action as being in the public interest. Using such a framework will allow those advocating an action in the public interest to understand what they mean, and, if explained, will allow those assessing the action or proposal to determine whether they can support the measure as being in the public interest.”*

L'*Institute of Chartered Accountants in England and Wales* (ICAEW) a élaboré un cadre ("framework") qui peut être présenté sommairement comme suit¹⁸⁶. Bien que pertinent pour nos fins, notons toutefois qu'il s'agit d'un cadre très général qui peut s'appliquer dans des situations potentiellement bien éloignées de l'objet de nos propos.

Figure 1: Public interest framework



Ces étapes sont interdépendantes et se résument ainsi¹⁸⁷ :

1. *Credentials* : la confiance dans l'autorité qui invoque l'intérêt public est essentielle,

¹⁸⁶ <www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/ethics/professional_ethics/acting-in-the-public-interest-framework-template-04-14.ashx?la=en> (dernière visite : 31 mars 2017).

¹⁸⁷ ICAEW, *Acting in the Public Interest: A Framework for Analysis*, 2012, disponible en ligne sans frais au <www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/ethics/public-interest-summ-web.ashx?la=en> (dernière visite : 31 mars 2017).

- ainsi que le processus pour en déterminer le contenu. Les critères utiles pour cette étape sont notamment la transparence du processus, l'analyse des impacts, « *learning* », c'est à dire le fait d'intégrer des flux d'information afin d'éviter les lacunes relevées par le passé, et des processus de contrôle ou de révision de la décision ou l'action;
2. *Applicability* : n'utiliser la notion d'intérêt que lorsqu'il est nécessaire de le faire, puisque l'absence de définition claire invite facilement les critiques du résultat de l'exercice (dans le contexte de la modernisation l'Office, cela se traduirait peut-être par le fait de retirer de la LONE la référence à la notion d'intérêt public dans les fonctions de l'Office);
 3. *Relevant public* : l'exercice parfois difficile de déterminer quels groupes de personnes ou sections de la société sont considérés;
 4. *Public's wants* : les demandes, les attentes, les souhaits exprimés par le public pertinent;
 5. *Constraints* : reconnaître que dans certaines situations, les souhaits exprimés ne reflètent pas fidèlement les vrais intérêts du public pertinent. C'est le cas par exemple lorsque le public visé comprend mal certains enjeux parce qu'il manque d'information ou pour d'autres raisons, ou encore lorsque l'acquisition de connaissance est trop onéreuse, ou simplement parce que les être humains peuvent agir de manière irrationnelle. Une autre contrainte pertinente mentionnée dans ce *framework* est lorsque le public minimise indument l'importance d'événements futurs;
 6. *Decision* : les différentes considérations sont réunies dans un processus décisionnel qui se justifie;
 7. *Implementation* : l'exécution de la décision.

L'autre modèle¹⁸⁸ dégage de la littérature cinq approches différentes et suggère au régulateur de vérifier si la solution qu'il envisage correspond bien à chacune d'elles :

1. *L'approche procédurale* : la définition procédurale présume que les décisions seront prises dans l'intérêt public si les processus et principes appropriés ont été suivis. Cette approche ne s'intéresse donc pas aux résultats eux-mêmes. Il s'agit notamment des principes de transparence, procédure équitable, accès adéquat à l'information et aide financière pour des groupes intervenants;
2. *L'opinion majoritaire* : ici, l'intérêt public est simplement ce que souhaite une majorité significative de la population. Cette approche est généralement accompagnée de certaines mesures protégeant les minorités pour éviter les abus. Elle est largement

¹⁸⁸ Leslie A. PAL & Judith MAXWELL, *Assessing the Public Interest in the 21st Century: A Framework*, January 2004, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), p. 9, disponible en ligne sans frais au <cprn.org/documents/25967_en.pdf> (dernière visite : 31 mars 2017). Nous omettons la seconde étape du "PLAF", qui consiste à équilibrer les différents intérêts recensés.

utilisée et se fie souvent sur des sondages ou des référendums;

3. *L'approche utilitaire* : il s'agit d'équilibrer les différents intérêts et de tenter de les rassembler par la négociation ou des compromis afin de maximiser la satisfaction. Les auteurs notent cependant que le résultat politique peut ne satisfaire que peu de personne ("*least common denominator*"). Les décideurs vont typiquement pondérer les intérêts en fonction du degré d'intensité avec lequel ils se manifestent;
4. *L'intérêt commun ou le bien commun* : il s'agit d'une définition de l'intérêt public comme étant une chose partagée par tous, par exemple une économie stable, l'efficacité des services publics, un environnement sain, etc. Cette approche peut être utilisée pour écarter l'opinion de certaines sections de la société, voire celle de la majorité. Par exemple, un conflit ("*an unpopular war*") ou une hausse des taxes pour retrouver l'équilibre budgétaire pourraient être annoncés comme étant dans l'intérêt public « réel », malgré l'opinion exprimée dans le sens contraire;
5. *Les valeurs communes* : similaires à l'approche de l'intérêt commun, celle-ci se fonde sur les valeurs fondamentales de la société. Par exemple, dans une société animée par des croyances profondes, ces croyances influenceront lourdement les décisions politiques, même quand les *intérêts* de la communauté évoluent au fil du temps. Dans une société diversifiée comme le Canada, ces valeurs peuvent inclure par exemple la *Charte canadienne*, la diversité, la dignité humaine, etc.

3.2. Nos recommandations

Au risque de nous répéter, le passage suivant résume bien l'essentiel des constatations ci-haut :

"As seen in the discussion above, the NEB was established with a wide mandate to make a decision based on its view of the Canadian public interest. But the Board's view cannot be anything more than that: its view of the public interest. It is to be noted that the composition of the Board — as expert as it may be and even as independent as it may have been prior to the recent amendments — is hardly representative of Canadian society, yet it is Canadian society at large that must make, and live with the consequences of, the choices that major resource development projects require. The Board's view, based on its expertise and its review of a project through the hearing process, is an essential input into the process of making societal choices. However, it is not the appropriate forum to which society might delegate final decision-making authority on the fundamental choices that must be made."¹⁸⁹ (nous soulignons)

En d'autres mots, l'intérêt public prendra un sens différent selon qu'il soit déterminé par le gouvernement ou par un organisme saisi d'une demande particulière. Dans le domaine de l'énergie, vu notamment les conséquences importantes des grands projets d'infrastructures,

¹⁸⁹ Rowland J. Harrison, "The Elusive Goal of Regulatory Independence and the National Energy Board: Is Regulatory Independence Achievable? What Does Regulatory "Independence" Mean? Should We Pursue It?" (2013) 50:4 Alta L Rev 757 – 782, disponible en ligne sans frais au <www.albertalawreview.com/index.php/ALR/article/download/75/75> (dernière visite : 30 mars 2017).

tant bénéfiques que nuisibles, la solution plus satisfaisante est de déterminer l'intérêt public au plus haut niveau possible, de manière intégrée avec les paliers et organismes subordonnés.

Or aujourd'hui, une planification énergétique fédérale n'est toujours pas au rendez-vous. En effet, la page Web¹⁹⁰ du Ministère des ressources naturelles du Canada qui traite de la politique énergétique du Canada est laconique et indique essentiellement que nous devons faire confiance aux marchés pour déterminer les composantes essentielles de notre paysage énergétique:

« Les marchés sont les mécanismes les plus efficaces pour déterminer l'offre, la demande, les prix et les échanges commerciaux tout en créant un système énergétique efficient, compétitif et innovateur, capable de répondre aux besoins énergétiques du Canada. »

Détrompons-nous. Les marchés ne peuvent pas établir d'eux-mêmes une planification sur plusieurs décennies comme l'exige le contexte global actuel. Sans l'intervention de l'État, les marchés ne mèneront pas spontanément au respect des engagements internationaux du pays. Si autant de juridictions différentes ont adopté des plans avec des cibles ambitieuses pour effectuer une transition énergétique rapide et plus généralement pour lutter contre les changements climatiques, c'est parce que la communauté internationale reconnaît l'importance d'agir rapidement avant que les interventions ne deviennent encore plus onéreuses¹⁹¹. Toute définition de l'intérêt public qui ne tient pas compte de cette réalité est vouée à l'échec.

Les systèmes des juridictions étudiées ci-haut mettent généralement l'accent sur l'intérêt des consommateurs. Cela est approprié pour un organisme dont le mandat est circonscrit à des composantes plus techniques, mais pas pour un pallier en charge d'une planification intégrée devant considérer des enjeux sociétaux plus large et éloignés dans le temps, tels les changements climatiques.

Lorsqu'elle est claire, l'opinion majoritaire substantielle est un élément pertinent, mais elle ne saurait servir directement de définition de l'intérêt public et donc s'y substituer. D'ailleurs, même l'Office affirme que ses décisions « ne sont pas fondées sur le nombre de personnes qui soutiennent un projet ou qui s'y opposent. »¹⁹² En effet, l'État doit assumer pleinement son rôle de fiduciaire. L'intérêt public ne se résume pas en un seul exercice d'équilibre entre les opinions exprimées par les diverses sections de la population.

Cela étant, prenant pour acquis que le Canada choisisse d'emboîter le pas et d'adopter une réelle planification énergétique fédérale, comment s'assurer que celle-ci tend le plus possible vers l'idéal de « l'intérêt public »? Sans présumer présenter une gamme exhaustive de considérations, les éléments suivants sont essentiels selon nous.

¹⁹⁰ <www.rncan.gc.ca/energie/ressources-energie/15904> (dernière visite : 30 mars 2017).

¹⁹¹ Voir Andreas GOLDTHAU & Benjamin K. SOVACOOOL, "The uniqueness of the energy security, justice and governance problem", dans *Energy Policy* 41 (2012) 232, disponible en ligne sans frais au <sisu.ut.ee/sites/default/files/autumnschool2013/files/the_uniqueness_of_the_energy_security_justice_and_governance_problem.pdf> (dernière visite : 30 mars 2017).

¹⁹² OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « L'intérêt public canadien », disponible en ligne sans frais au <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrnspshts/2016/22rgltrnspsht-fra.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017).

Les modèles décrits ci-haut indiquent qu'une attention particulière doit être accordée aux processus par lesquels l'intérêt public est déterminé. Les meilleures pratiques en matière de planification énergétique, modes de participation du public, et évaluation environnementale stratégique, régionale et par projet, sont des guides indispensables¹⁹³.

Rappelons que ces processus doivent minimalement inclure ce qui suit¹⁹⁴ :

- un préavis au public en temps utile, accordant un temps de préparation adéquat;
- des critères larges pour déterminer le droit à la participation, incluant toutes les parties prenantes, dont évidemment les peuples autochtones, les autres ministères et organismes concernés, tant fédéraux que provinciaux, les municipalités, voire permettre à toute personne intéressée de pouvoir participer;
- considérant l'inégalité des ressources entre les promoteurs d'une part et les citoyens et groupes d'intérêt public d'autre part, fournir un appui sous la forme d'une aide financière adéquate pour faciliter la participation de ces derniers, incluant par des paiements anticipés (avances) et non seulement des remboursements (le financement de cette aide financière peut être réparti entre des fonds publics et des frais supplémentaires exigés de ceux qui soumettent des demandes à l'organisme);
- la transparence et le plein accès à l'information, afin de rendre la participation la plus utile que possible.

Quant à ce dernier élément, nous devons souligner l'importance, quand c'est possible, de rendre publiques et facilement accessibles les recommandations et décisions ainsi que les motifs et les prémisses sur lesquels elles s'appuient, et ce, *avant* la décision finale. Le public doit avoir confiance que sa participation alimente réellement la pondération des critères de l'intérêt public.

Enfin, les principes du développement durable fournissent des repères essentiels pour toute détermination de l'intérêt public, et de nombreuses juridictions y ont adhéré à juste titre. Selon l'Office, l'intérêt public est avant tout un « équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux ». L'intégration de ces considérations est le fil directeur des principes du développement durable reconnus au Québec, en Europe et ailleurs. L'approche fondée sur le développement durable est le moyen à privilégier pour tenir compte simultanément des différentes considérations qui pourraient autrement être traitées séparément et donc entrer en conflit les unes avec les autres. Par exemple, il faut assurer à la fois l'équilibre entre les besoins actuels et les intérêts des générations futures, veiller au développement économique, prévoir et maintenir une sécurité énergétique pérenne, éviter la pauvreté énergétique ("*energy poverty*") des populations vulnérables. Le développement

¹⁹³ Voir notamment les "*sustainability criteria and trade-off rules*" énumérés dans ENVIRONMENTAL PLANNING AND ASSESSMENT CAUCUS OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL NETWORK, Achieving a Next Generation of Environmental Assessment: Submission to the Expert Review of Federal Environmental Assessment Processes, December 2016 joint à nos rapports comme Annexe 1.

¹⁹⁴ COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Les organismes administratifs autonomes*, 1980.

durable abandonne la conception selon laquelle ces différents objectifs sont nécessairement incompatibles.

Les seize principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* fournissent un portrait plutôt complet¹⁹⁵ :

Santé et qualité de vie : Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;

Équité et solidarité sociales : Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales ;

Protection de l'environnement : Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;

Efficacité économique : L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ;

Participation et engagement : La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;

Accès au savoir : Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ;

Subsidiarité : Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;

Partenariat et coopération intergouvernementale : Les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ;

Prévention : En présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;

Précaution : Lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude

¹⁹⁵ BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Projet de ligne d'interconnexion Québec-New Hampshire: Rapport d'enquête et d'audience publique (332)*, Janvier 2017, Annexe 2, aux pages 101 à 104, disponible en ligne sans frais au <www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape332.pdf> (dernière visite : 31 mars 2017).

scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ;

Protection du patrimoine culturel : Le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent ;

Préservation de la biodiversité : La diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens ;

Respect de la capacité de support des écosystèmes : Les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité ;

Production et consommation responsables : Des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources ;

Pollueur payeur : Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci ;

Internalisation des coûts : La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, depuis leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

Cette approche abandonne la présomption qu'il faille poursuivre *à tout prix* le développement et la croissance économique. Nous sommes d'avis qu'une approche moderne de l'intérêt public dans le domaine de la régulation de l'énergie passe par une planification fondée sur ces principes du développement durable. Dans le contexte actuel, cette planification devrait inclure un plan concret de transition énergétique ayant des objectifs précis, clairement articulés, et conformes aux cibles auxquelles le Canada s'est engagé auprès de la communauté internationale. Nous référons à la Partie III de ce rapport pour ce qui est de la justification de la nécessité de la prise en compte de la protection du climat et de la transition énergétique dans la détermination d'intérêt public.

BIBLIOGRAPHIE

Législation

Canada

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 2012, c 19

Loi sur l'Office national de l'énergie, LRC 1985, c N-7

Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. 1985, c C-5

Loi sur la régie de l'énergie, c R-6.01

Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable, L.C. 2012, c 19

Règlement désignant les activités concrètes (DORS/2012-147)

Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie (1995) DORS/95-208

Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{ère} sess., 41^{ème} légis., 2 mai 2012, « Initiatives ministérielles. Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable », p. 7471 (M. Joe Oliver).

Québec

Loi sur la qualité de l'environnement, c Q-2

Loi sur le développement durable, LQ 2006, c. 3

Loi sur les chemins de fer, RLRQ, c C-14.1

Loi sur les commissions d'enquête, c C-37

Loi sur les hydrocarbures (2016, chapitre 35)

Lois sur Transition Énergétique Québec, (2016, chapitre 35)

Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, c Q-2, r. 45

Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, c R-6.01, r. 4.1

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, RLRQ, Q-2, r. 23

Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie, c R-6.01, r. 2

Colombie-Britannique

Clean Energy Act [SBC 2010] c 22

Hydro and Power Authority Act [RSBC 1996], c 212

Utilities Commission Act [RSBC 1996] c 473

Ontario

Ontario Energy Board Act, 1998, S.O. 1998, c 15, Sched. B

France

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JO, 18 août 2015

Code de l'énergie

Code de l'environnement

Norvège

Act relating to the generation, conversion, transmission, trading, distribution and use of energy etc. (The Energy Act), Act 50 of 29 June 1990.

International

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. 25 juin 1998. Aarhus. Denmark

Jurisprudence

Canada

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 RCS 817

Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement), [2003] 2 R.C.S. 624

Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office nationale de l'énergie), 2014 CAF 245 (CanLII)

Nakina (Canton) c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada (1986), 69 N.R. 124 (C.A.F.)

Nation Gitxaala c. R., 2016 CAF 187 (CanLII)

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

Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté, [1982] 1 RCS 1004, 1982 CanLII 189 (CSC)

Sumas Energy 2, Inc v. Canada (National Energy Board), [2006] 1 FCR 456, 2005 FCA 377 (CanLII)

Québec

Hydro-Québec et St-Adolphe-d'Howard (Municipalité de), 2016 CanLII 58347 (QC RDE)

Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et Hydro-Québec, 2017 CanLII 5746 (QC RDE)

Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie), [1994] 1 RCS 159, 1994 CanLII 113 (CSC)

États-Unis

Zero Zone inc. v. United States Department of Energy, 46 ELR 20137 (7th Cir., 08/08/2016)

Doctrine

Alastair R. Lucas. (2004). Canadian Participatory Rights in Energy Resource Development: The Bridges to Empowerment? 24 J. Land Resources & Env'tl. L. 195.

Alastair R. Lucas. (1976). Legal Foundations for Public Participation in Environmental Decisionmaking. 16 Nat. Resources J. 73.

Amber L. Weeks. (2010). Defining the Public Interest: Administrative Narrowing and Broadening of the Public Interest in Response to the Statutory Silence of Water Codes. 50 Nat. Resources J. 255.

Andrew J. Roman. (1983-1984). Legal Constraints on Regulatory Tribunals: Vires, Natural Justice and Fairness. 9 Queen's L.J. 35.

Anne N. Glucker, Peter P.J. Driessen, Arend Kolhoff, Hens A.C. Runhaar. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*. 43:104-111.

Arthur S. Miller. (1961). *Foreword: The Public Interest Undefined*, 10 J. Pub. L. 184.

Burger, M. and S. Wentz, *Downstream and Upstream Greenhouse Gas Emissions: The Proper Scope of NEPA Review*, Harvard Environmental Law Review, Vol. 41, No. 1, 2016.

Caron Chess, Kristen Purcell. (1999). Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? *Environ. Sci. Technol.* 33(16). 2685-2692. doi: 10.1021/es980500g

C. Kemm Yates. (1980). The Lawyer in the Regulatory Process. 18 Alta. L. Rev. 70

Chris Wheeler. (2006). The Public Interest we Know It's Important, But Do We Know What it Means. Aial Forum 48.

Christine Duchaine. (2007). Les recours visant le respect des lois environnementales à la portée des citoyens : l'émergence d'une autorité de contrôle sociétale dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'environnement*. Cowansville : Édition Yvon Blais.

Ciaran O'Faircheallaigh. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review* 30. 19-27.

Cuber, Barbara Gertler, Franklin S. Marcotte, Mathieu. (2007). La participation élargie aux décisions en matière d'énergie : les groupes environnementaux et les Autochtones devant la Régie de l'énergie du Québec. dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'énergie*. Cowansville : Édition Yvon Blais.

David Phillip Jones. (1977). Institutional Bias: The Applicability of the Nemo Judex Rule to Two-Tier Decisions. 23 McGill L.J. 605.

David Phillip Jones. (1977). The National Energy Board Case and The concept of Attitudinal Bias. 23 McGill L. J. 462

Gauthier, M. et L. Simard (2011). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.

Gauthier, M. et L. Simard (2011). « La gouvernance par la mise en discussion des grands projets : le cas du BAPE » In book: *L'état et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Publisher: PUL, Editors: Christian Rouillard et Nathalie Burlone, pp.191-215

George Stigler, « The Theory of Economic Regulation », (1971) 2:1 *Bell Journal of Economics and Management Science* 3.

Gilles Côté. (2016). Projet de modernisation du régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement – Analyse critique des propositions relatives à l'article 22 et aux articles 31.1 et s., dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'environnement*. Cowansville : Édition Yvon Blais.

H. N. Janish. (1878). The Role of The Independent Regulatory Agency in Canada. 27 U.N.B.L.J. 83

Halley Paule, Méli ssade Forte. Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec. dans: *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 2004. pp. 5-15. doi : 10.3406/rjenv.2004.4252.

Hudson Janisch. (2011-2012) The Relationship Between Governments and Independent Regulatory Agencies : Will We Ever Get it Right ? 49 *Alta. L. Rev.* 785.

Ian A. Blue. (1989). Administrative Law Hearings: A Comparison of U.S and Canadian Practice. 41 *Admin. L. Rev.* 481.

Ian McDougall. (1973). The Canadian National Energy Board: Economic "Jurisprudence" in the National Interest or Symbolic Reassurance? 11 *Alta. L. Rev.* 327.

- Jakub Handrlica. (2003-2004). An Independent Regulatory Authority for the Energy Sector: Approaches to the energy sector regulation in a comparative perspective. 12 ILSA Quart. 16.
- Jean-Charles Bancal Des Issarts, Laurent Goyer. (2013). Une comparaison de la dérégulation des marchés de l'électricité et du gaz naturel en France et au Canada. Int'l Bus. L.J. 121.
- Jean Baril (2012). Droit d'accès à l'information environnementale : pilier du développement durable. dans S.F.C.B.Q. et Barreau du Québec (dir.). *Développements récents en droit de l'environnement* (352). Cowansville : Édition Yvon Blais.
- Jean Baril, *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, P.U.L., 2006
- Jennifer Hocking. (2016). *The National Energy Board: Regulation of Access to Oil Pipelines*, Regulation of access to oil pipelines, Alberta Law Review. 53 :3.
- J. M. Hendry. (1982-1983). Regulatory Reform and the National Energy Board. 7 Dalhousie L.J. 235.
- Jocelyn Stacey. (2014-2016). The Environmental Emergency and the Legality of Discretion in Environmental Law. 52 *Osgoode Hall L. J.* 985.
- Jocelyn Stacey. (2016). The Environmental, Democratic, and, Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy. 21 Rev. Const. Stud. 165.
- Jody Saunders, Jessica Lim . (2014-2015). The National Energy Board's Participation Framework: Implementing Changes Resulting from the Jobs, Growth and Long-Term Prosperity Act. 52 Alta. L. Rev. 365.
- J. Paul Lordon. (1996). The Independence of Administrative Tribunals: Checking Out The Elephant. 45 U.N.B.L.J. 123.
- Judith Hanebury. (2006-2007). Smart Regulation – Rhetoric or Reality? 44 Alta. L. Rev. 33.
- Karim Benyekhlef. (1988). La notion de cour d'archives et les tribunaux administratifs. 22 R.J.T. n.s. 61.
- Katia Opalka. (2010). Les ententes intergouvernementales en matière d'environnement. dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'environnement*. (329) Cowansville : Édition Yvon Blais.
- Katia Opalka. (2012). Les hydrocarbures. dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'environnement*. Cowansville : Édition Yvon Blais.
- Lavergne Jacobs. (2013-2014). From Rawls to Habermas: Toward a Theory of Grounded Impartiality in Canadian Administrative Law. 51 *Osgoode Hall L. J.* 543.

Louis Simard. (2013). *Environmental Governance, Public Action Tools, and Public Participation: The Bureau d'audiences publiques sur l'environnement and the Régie de l'énergie (Québec)* In book: Canadian Public Administration in the Twenty-First Century, Chapter: Environmental Governance, Public Action Tools, and Public Participation: The Bureau d'audiences publiques sur l'environnement and the Régie de l'énergie (Québec)., Publisher: Taylor & Francis, Editors: I. Roberge and C. Conteh, pp.117-140

Louis Simard. (2014). Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs : Le cas de la Régie de l'énergie. *Canadian Journal of Political Science*. 47(1). 159-184.
doi:10.1017/S0008423914000146

Malcom Lavoie. (2010-2011). Canadian Common Law and Civil Law Approaches to Constructive Takings : A comparative Economic Perspective. *Revue de droit d'Ottawa* .42 R.D. Ottawa. 229-252.

Malcom Sparrow, *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Bookings Press, 2000.

Malgosia Fitzmaurice. (2010). Note on the Participation of Civil Society in Environmental Matters. Case Study: The 1998 AARHUS Convention on Acces to Information, Public Participation in Decision- Making and Acces to Justice in Environmental Matters. 4 Hum. Rts. & Int'l Legal Discourse 47.

Marcia Valiante, W.A. Bogart. (1993). Helping "Concerned Volunteers Working Out of their Kitchens": Funding Citizen Participation in Administrative Decision Making. 31 *Osgoode Hall L. J.* 687.

Mario Gauthier, Louis Simard, « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », dans Cécile Blatrix et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte « Recherches », (2007), p. 78-91.

Mario Gauthier, Louis Simard, Jean-Philippe Waaub. (2011). Public participation in strategic environmental assessment (SEA): Critical review and the Quebec (Canada) approach. *Environmental Impact Assessment Review* 31(1):48-60. doi: 10.1016/j.eiar.2010.01.006

Martin Z.P. Olszynski. (2015). Environmental Assessment as Planning and Disclosure Tool: *Greepeace Canada v. Canada (A.G.)*. 38 *Dalhousie L.J.* 207.

Meinhard Doelle, *The Federal EA process, A Guide and Critique* (Markham: LexisNexis Canada, (2008)

Michael Cleland, Laura Nourallah, Stewart Fast. (2016). *Fair enough: Assessing community confidence in energy authorities*. Canada : Canada West Foundation et University of Ottawa

- Moull, William D. (1987). Natural Resources and Canadian Federalism: Reflections on a Turbulent Decade. *Osgoode Hall Law Journal* 25.2. 411-429.
- Murray Rankin, Sandy Carpenter, Patricia Burchmore et Christopher Jones. (2000). *Regulatory Reform in the British Columbia Petroleum Industry: The Oil and Gas Commission*, 38 *Alta. L. Rev.* 143, 169
- Nicola Hartley, Christopher Wood. (2005). Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review*. 25: 319-340.
- Paul Chênevert. (2015). L'indépendance des tribunaux administratifs fédéraux et le lien avec le pouvoir exécutif : une relation parfois empreinte de friction. *La Revue du Barreau*.74. 159-186.
- Paul M. Perell. (2004-2005). The Disqualification of Judges and Judgments on the Grounds of Bias or the Reasonable Apprehension of Bias. 29 *Advoc. Q.* 102.
- Paul Daly. (2014-2015). The Scope and Meaning of Reasonableness Review. 52 *Alta. L. Rev.* 799.
- Pierre Lemieux. (1983). L'enquête publique préalable à la décision comme modèle alternatif. 24 *C. de D.* 927
- Patrice Garant. (1983). *Le rôle de l'État quant aux grandes orientations en matière énergétique*. 24 *C. de D.* 759.
- Patrice Garant. "Les techniques actuelles de contrôle démocratique et de participation aux choix énergétiques généraux au Québec." *Les Cahiers de droit* 244 (1983): 795–830.
- Patrice GARANT avec la collaboration de Philippe GARANT et Jérôme GARANT, *Droit administratif*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010
- Paule Halley. (2012). Autorisation préalable - Évaluation des impacts sur l'environnement au Québec. dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 10 Montréal, LexisNexis Canada, 208-254.
- Peter Fox-Penner. (1993). Efficiency and the Public Interest: QF Transmission and the Energy Policy Act of 1992. *Energy Law Journal*. 14, 51-73.
- Pierre Issalys. (1983). La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation. 24 *C. de D.* 831.
- Pierre Paquet. (2007). Survol de la législation québécoise en matière pétrolière dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'énergie*. Cowansville : Édition Yvon Blais.

Renaud, Pierre. (1996). « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec: Concrete Elements for Sustainable Development. » *Revue générale de droit* 273 : 375–393.

R. J. Gibbs, D. W. MacFarlane, H.J. Knowles. (1971) . A Review of the National Energy Board Policies and Practices and Recent Hearings, 9 *Alta. L. Rev.* 523

Robert Daigneault. (2013). C-38 et C-45 : l'environnement, les pêches, la navigation et le mammouth. dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'environnement*. (370) Cowansville : Édition Yvon Blais.

Robert D. Cairns, Marsha A. Chandler and William D. Moull. (1985). The Resource Amendment (Section 92A) and the Political Economy of Canadian Federalism. *Osgoode Hall Law Journal*. 23(2). 254-274.

Robert E. Hall et Robert S. Pindyck (1977). The conflicting goals of national energy policy. *The Public Interest*. (47), 3-15.

Gibson, R.B., S. Holtz, J. Tansey, G. Whitelaw, S. Hassan. Sustainability Assessment: Criteria and Processes. Earthscan, 2005.

R.B. Gibson. *Sustainability Assessment: Applications and opportunities*. Routledge, 2016.

Robert B. Gibson, et al., « Fulfilling the Promise: Basic Components of Next Generation Environmental Assessment », *Journal of Environmental Law & Practice* (à venir) [en ligne]: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2670009

Roland Priddle. (1999). Reflections on National Energy Board Regulation 1959-98 : From Persuasion to Prescription and on to Partnership. 37 *Alta. L. Rev.* 524.

Rowland J. Harrison. (2013-2014). Lars Olthafer and Katie Slipp. Federal and Alberta Energy Project Regulation Reform – at What Cost Efficiency? 51 *Alta. L. Rev.* 249.

Rowland J. Harrison. (2012-2013). The Elusive Goal of Regulatory Independence and the National Energy Board: Is Regulatory Independence Achievable? What Does Regulatory “Independence” Mean? Should We Pursue it? 50 *Alta. L. Rev.* 757.

Sandy Carpenter. (2012-2013). Fixing the Energy Project Approval Process in Canada: an Early Assessment of Bill C-38 and Other Thoughts. 50 *Alta. L. Rev.* 229.

Simon Ruel, « Enquêtes publiques et équité procédurale – paradoxe, équilibre et perspectives », dans *Colloque sur les organismes d'enquête*, Actes de la formation juridique permanente, Association du Barreau canadien, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009.

Simard, Louis. « Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007). » *Globe* 132 (2010): 51–74.

Shaun Fluker. (2014-2015). The Right to Public Participation in Resources and Environmental Decision-Making in Alberta. 52 Alta. L. Rev. 567.

Terri-Lee Oleniuk, *Jeremy Barretto and Joel Forrest*. (2015-2016). Recent Regulatory and Legislative Developments of Interest to Energy Lawyers. 53 Alta. L. Rev. 529.

Thomas R. Berger. (1977). *Northern frontier, northern homeland: The report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Vol1*. Ottawa, Ontario.

Thomas R. Berger. (1977). *Northern Frontiers, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry - Berger Report, Vol 2*. Ottawa, Ontario.

Ulf Hammer, *The Role of Energy Networks in Facilitating the Production and Use of Renewable Energy Sources in Norway*, Chapter 11 in Martha M. Roggenkamp, *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets*, 2012

Vincent Karim. (1999). L'ordre public en droit économique : contrats, concurrence, consommation. 40 C. de D. 403-435.

Yves Fréchette. (2007). L'approvisionnement des marchés québécois en électricité. dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'énergie*. Cowansville : Édition Yvon Blais.

Kuniko Shibata (2007). *The State, Planning and the Public Interest: The Development of City Planning in Japan* (Thèse de doctorat). The London School of Economics and Political Science.

Rapports

Alastair R. Lucas and Trevor Bell. (1977). *The National Energy Board, Policy, Procedure and Practice*, (Catalogue No. J32-3/17), Minister of Supply and Services Canada. Law Reform Commission of Canada

Andreas Goldthau, Benjamin K. Sovacool. (2011). *The uniqueness of the energy security, justice, and governance problem*. Energy Policy 41 (2012) 232–240. Repéré à https://sisu.ut.ee/sites/default/files/autumnschool2013/files/the_uniqueness_of_the_energy_security_justice_and_governance_problem.pdf

Centre québécois du Droit de l'environnement, *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la Consultation sur le Projet de loi 102 intitulé : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 18 novembre 2016.

Commission de régulation de l'énergie. (2016). *Les interconnexions électriques et gazières en France*. Repéré à <http://www.cre.fr/documents/publications/rapports-thematiques/les-interconnexions-electriques-et-gazieres-en-france/consulter-le-rapport>

Commission de réforme du droit du Canada (1985). *Les organismes administratifs autonomes*. Rapport 26. (Publication no J31-46/1985). Repéré <http://www.lareau-legal.ca/LRCReport26French.pdf>

Commission de réforme du droit du Canada (1980). *Les organismes administratifs autonomes*. Document de travail 25. (Publication no J32-1/25-1979). Repéré à <http://www.lareau-legal.ca/LRCWP25French.pdf>

Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet industriel, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2016.

External Advisory Committee on Smart Regulation, *Smart Regulation – A Regulatory Strategy for Canada* (2004), report to the Government of Canada.

Guide de paiement des frais 2012, Québec, Régie de l'énergie, 2012

Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009

L'énergie au service du Québec – une perspective de développement durable, Québec, Ministère des Ressources naturelles, 1996, pp. 19-21.

Louis Simard. (2013). *Repenser la démocratie dans le secteur de l'énergie*. Mémoire déposé dans le cadre de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec.

Mario Gauthier, Julie Bibaud et Olivier Roy-Baillargeon. (2011). LA FACILITATION EN ENVIRONNEMENT : Recension des écrits, études de cas et principes de « bonnes pratiques » Rapport de recherche préparé pour le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) Université du Québec en Outaouais

Organisation for Economic Co-operation and Development and International Energy Agency (2014). *Executive summary and key recommendations*. Repéré à <http://www.iea.org/Textbase/npsum/netherlands2014SUM.pdf>

Politique énergétique 2030 – L'énergie des québécois : source de croissance, Québec, Gouvernement du Québec, 2016.

Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie, Gouvernement du Québec, 1996.

Principes élémentaires de fonctionnement, Québec, Régie de l'énergie, 2002

Rapport du Comité sur la modernisation de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et du processus de participation publique. (2014). Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Rapport-modern-proced-impacts-particip-pub.pdf>

Sonya Savage. (2016). *Bill C-38 and the Evolution of the National Energy Board: The changing Role of the National Energy Board from 1959 to 2015*. Canadian Institute of Resources Law. CIRL Occasional Paper 52.

Stefan Bößner, (2016). *Turning energy around: Coal and the German Energiewende*, Stockholm Environment Institute. Repéré à <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2016-Energiewende-and-coal.pdf>

Stokes, Erik. 2016. *Public Interest Energy Research 2015 Annual Report*. California

Energy Commission. Publication Number: CEC-500-2016-032-CMF. Repéré à <http://www.energy.ca.gov/2016publications/CEC-500-2016-032/CEC-500-2016-032-CMF.pdf>

The Netherlands Authority for Consumers and Markets. (2014). *Strategy Document*. Repéré à <https://www.acm.nl/en/download/publication/?id=11993>

BC Hydro (2013) Overview of BC Hydro's Energy procurement practices. Repéré à <https://www.bchydro.com/content/dam/BCHydro/customer-portal/documents/corporate/independent-power-producers-calls-for-power/independent-power-producers/energy-procurement-practices.pdf>

BC Hydro(2010) Community-Based Biomass Power Call Request for qualifications. Repéré à https://www.bchydro.com/content/dam/hydro/medialib/internet/documents/planning_regulatory/acquiring_power/cbb_rfq_20090915.pdf

BC Hydro (2010) *Attachment – Commercial and Quantitative Evaluation Data*. Repéré à https://www.bchydro.com/content/dam/hydro/medialib/internet/documents/planning_regulatory/acquiring_power/cbb_attachment_1.doc

Office of Gas and Electricity Markets. (2013) *Guidance for gas and electricity licence applications*. Repéré à <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/59439/supplementaryappendix2-guidanceforgasandelectricityapplications.pdf>

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Projet de ligne d'interconnexion Québec New-Hampshire* (Rapport 332) 2017. Repéré à <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape332.pdf>

Le rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (2016)

Repéré à https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/files/pdf/16-011_TMX%20Full%20Report_fr_nov2-11-30am.pdf

Office national de l'énergie. (2013). *Guide sur le processus d'audience de l'Office national de l'énergie* (publication no. NE23-142/2013F-PDF) Repéré à <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pblchrngpmphlt-fra.pdf>

Office national de l'énergie. (2016). *Guide de dépôt version 2016-02* (publication no. NE23-44/2004E). Repéré à <https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf>

Office national de l'énergie. (2004). *Motifs de décision relativement à Sumas Energie 2, Inc. : Demande en date du 7 juillet 1999, modifiée le 23 octobre 2000, visant la construction et l'exploitation d'une ligne internationale de transport d'électricité* (publication no. NE22-1/2004-IF-PDF). Repéré à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/NE22-1-2004-1F.pdf>

Office national de l'énergie. (2016). *Rapport de l'Office national de l'énergie : Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain* (publication no. NE4-4/2016-3E). Repéré à http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/one-neb/NE4-4-2016-3-fra.pdf

Office national de l'énergie (2016). *Rapport de l'Office national de l'énergie relativement à une demande de Pipelines Enbridge Inc. : Demande datée du 5 novembre 2014 visant le projet de remplacement de la canalisation 3, Volume I* (publication no. NE4-4/2016-2E). Repéré à https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/Volume_I_-_D%C3%A9cisions_et_recommandations_-_OH-001-2015_-_A4Z5U1.pdf

Office national de l'énergie (2016). *Rapport de l'Office national de l'énergie relativement à une demande de Pipelines Enbridge Inc. : Demande datée du 5 novembre 2014 visant le projet de remplacement de la canalisation 3, Volume II* (publication no. NE4-4/2016-2E). Repéré à http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/one-neb/NE4-4-2016-2-2-fra.pdf

Office national de l'énergie (2007). *Motifs de décision relativement Emera Brunswick Pipeline Company Ltd.* (publication no. NE22-1/2007-2F-PDF) Repéré à http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/one-neb/NE22-1-2007-2F.pdf

Peter Watson. (2016, novembre). *Observations préliminaires*. Exposé technique de l'Office national de l'énergie devant le comité d'experts sur la modernisation de l'Office, Ottawa, Ontario. Repéré à <https://www.canada.ca/fr/office-national-energie/nouvelles/2017/02/expose-technique-office-national-energie-devant-comite-experts-modernisation-office.html>

Québec, Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique, *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet industriel*, Ministère du Développement durable, Environnement et Lutte contre les changements climatiques, 2016. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Industr.pdf>

Québec, *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, 2009. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Guide_consideration_principes_DD_BAPE.pdf

The Environmental Planning and Assessment Caucus of the Canadian Environmental Network. (2016). *Achieving a Next Generation of Environmental Assessment-*

Submission to the Expert Review of Federal Environmental Assessment Processes. Repéré à http://rcen.ca/sites/default/files/epa_caucus_submission_to_expert_panel_2016-12-14.pdf

Sites internet

British Columbia Utilities Commission. (2016). Repéré à <http://www.bcuc.com/Default.aspx>

Bundesnetzagentur. (2015). Responsibility and Task Delimitation. Repéré à https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/GeneralInformationOnEnergyRegulation/ResponsibilityAndTaskDelimitation/responsibilityandtaskdelimitation_node.html

Bundesnetzagentur. (2015). Monitoring 2015. Repéré à https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Energy/Companies/DataCollection_Monitoring/MonitoringDataSurvey2015/Monitoring_Benchmark_Report_2015_node.html

Commission de régulation de l'énergie. Repéré à <http://www.cre.fr/>

Environment and Climate Change Canada (2016). Technical Update to Environment and Climate Change Canada's Social Cost of Greenhouse Gas Estimates. Repéré à <http://ec.gc.ca/cc/default.asp?lang=En&n=BE705779-1>

Norwegian Water Resources and Energy Directorate. (2016). About NVE. Repéré à <https://www.nve.no/about-nve/>

Norwegian Water Resources and Energy Directorate. Securing the future. Repéré à https://www.nve.no/Media/4046/nve-brosjyre_engelsk_web-2-1.pdf

Office of Gas and Electricity Markets. Licences, industry codes and standards. Repéré à <https://www.ofgem.gov.uk/licences-industry-codes-and-standards>

Office of Gas and Electricity Markets. Promoting sustainability. Repéré à <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-work/promoting-sustainability>

Office national de l'énergie. (2017). Cadre ministériel des résultats. Repéré à <https://www.neb-one.gc.ca/bts/whwr/gvrnnc/dprtmntlrslfrmrk/index-fra.html>

Des oléoducs à la transition énergétique : approche de droit comparé pour alimenter une modernisation innovatrice de l'Office national de l'énergie Partie I et II

Office national de l'énergie. *L'intérêt public canadien*. Repéré à <https://www.nel-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22rgltrsnpsht-fra.pdf>

Ressources naturelles Canada. (2014). Politique énergétique. Repéré à <http://www.rncan.gc.ca/energie/ressources-energie/15904>

The Netherlands Authority for Consumers and Markets, *Our mission*. Repéré à <https://www.acm.nl/en/about-acm/mission-vision-strategy/our-mission/>

United States Department of Agriculture. Colorado Roadless Rule. Repéré à <https://www.fs.usda.gov/roadmain/roadless/coloradoroadlessrules>