

La place des municipalités dans la réglementation fédérale du transport des hydrocarbures : un rôle à solidifier

Rachel Nadeau

Volume 48, Special Issue, 2018

Quels enseignements avons-nous tirés de la catastrophe ferroviaire survenue à Lac-Mégantic
Have the Lessons of the Lac-Mégantic Rail Disaster Been Learned?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1047373ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1047373ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Nadeau, R. (2018). La place des municipalités dans la réglementation fédérale du transport des hydrocarbures : un rôle à solidifier. *Revue générale de droit*, 48, 57–94. <https://doi.org/10.7202/1047373ar>

Article abstract

The safety of pipeline and rail has been a key figure in the debate regarding oil transportation. The lack of opportunities for municipal organizations to intervene during the elaboration of those projects and for the planning of emergency response plans has been an important issue since Lac-Mégantic rail disaster. Even with recent legislative amendments, there is still a long way to go before municipalities can have their concerns about security and environment completely answered.

La place des municipalités dans la réglementation fédérale du transport des hydrocarbures : un rôle à solidifier*

RACHEL NADEAU**

RÉSUMÉ

Les enjeux reliés au transport interprovincial des hydrocarbures font l'objet de nombreux débats, autant par rapport au transport par pipeline qu'au transport ferroviaire. La limitation des possibilités d'intervention des municipalités, aussi bien lors du processus d'élaboration et d'approbation de ces projets que lors de la planification des mesures d'urgence, est encore plus visible depuis la tragédie de Lac-Mégantic. Malgré les changements législatifs et réglementaires instaurés au cours des dernières années, parfois en raison de l'influence des organisations municipales, nous concluons qu'il demeure encore de nombreuses lacunes à combler avant que les préoccupations des municipalités en matière de sécurité et de protection de l'environnement soient adéquatement prises en compte.

MOTS-CLÉS :

Transport interprovincial, hydrocarbures, marchandises dangereuses, municipalités, évaluation environnementale, sécurité.

ABSTRACT

The safety of pipeline and rail has been a key figure in the debate regarding oil transportation. The lack of opportunities for municipal organizations to intervene during the elaboration of those projects and for the planning of emergency response plans has been an important issue since Lac-Mégantic rail disaster. Even with recent

* Ce texte a bénéficié du soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, subvention Savoir, pour un projet dirigé par les professeurs David Robitaille, Lucie Lamarche et Benoit Frate, et intitulé « Citoyenneté locale, enjeux environnementaux et partage des compétences : combler le déficit démocratique issu d'un fédéralisme bidimensionnel ».

** Candidate à la maîtrise en droit à l'Université d'Ottawa. Nous tenons à remercier M. Bruce Campbell et le professeur David Robitaille pour leurs précieux commentaires sur les versions antérieures de ce texte. Toutes les idées exprimées n'engagent cependant que l'auteure.

legislative amendments, there is still a long way to go before municipalities can have their concerns about security and environment completely answered.

KEY-WORDS:

Interprovincial transportation, oil, dangerous goods, municipalities, environmental assessment, security.

SOMMAIRE

Introduction.....	59
I. La réglementation intelligente au Canada, une définition restreinte des parties prenantes.....	63
A. La modernisation réglementaire au Canada.....	63
B. Lac-Mégantic, l'échec de la réglementation intelligente.....	65
II. Cadre législatif général du transport par rail et du transport par pipeline.....	68
A. Organismes gouvernementaux responsables du transport par rail et du transport par pipeline.....	68
B. Certificats d'exploitation et systèmes de gestion de la sécurité.....	69
III. La consultation lors des évaluations environnementales, trop peu, trop tard.....	72
A. Fonctionnement et application des évaluations environnementales.....	73
B. Limites à la participation lors des évaluations environnementales: application et portée, possibilités d'intervention et effets environnementaux.....	76
1. Portée: l'enjeu de l'augmentation du transport ferroviaire.....	76
2. Manquements à une participation significative.....	77
3. Évaluation des effets environnementaux des projets.....	79
IV. Les plans d'intervention d'urgence.....	81
A. Transport ferroviaire: initiatives réglementaires et volontaires.....	82
B. Transport par pipelines: collaboration ou ajout de responsabilités aux municipalités?.....	85
V. Et si un déversement se produit? La question des assurances et des dommages à long terme.....	88
A. Exigences liées au montant des assurances.....	89
B. Coûts réels des déversements liés au transport des hydrocarbures.....	91
Conclusion.....	93

INTRODUCTION

Tôt le matin du 6 juillet 2013, un train chargé de pétrole brut, en provenance du Dakota du Nord, déraile en plein cœur du centre-ville de Lac-Mégantic. Dans l'explosion subséquente, 47 personnes perdent la vie et 6 millions de litres de pétrole sont déversés dans l'environnement, dont 100 000 dans la rivière Chaudière. Le processus de décontamination du centre-ville, d'une durée de 27 mois, a nécessité la démolition des édifices restants et, 4 ans après les événements, la reconstruction est toujours en cours. Une enquête, réalisée par la Direction de la santé publique de l'Estrie, a conclu que deux résidents sur trois souffrent d'un choc post-traumatique lié à l'évènement¹. La rivière Chaudière demeure sous surveillance : selon les conclusions d'un rapport réalisé en 2015 par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), il existe une hausse importante des anomalies au sein des populations de poissons².

Le rapport définitif du Bureau de la sécurité ferroviaire sur l'accident a été déposé en 2014, la même année où le transport annuel de mazout et de pétrole brut par rail atteignait une quantité record de 186 614 wagons³. Malgré le ralentissement économique, observé par la suite en Alberta, en raison de la chute du prix du pétrole⁴, le transport par rail de mazout et de pétrole brut pourrait, de nouveau, atteindre en 2017 le seuil de 2014, en raison des délais liés à la construction des nouveaux pipelines⁵. Si la production pétrolière au

1. « Tragédie de Lac-Mégantic : la souffrance de la population s'accroît », *Ici Radio-Canada* (4 février 2016), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/763396/enquete-sante-tragedie-lac-megantic-suivi-psychologique-stress-post-traumatique>.

2. Québec, Direction du suivi de l'état de l'environnement, *Tragédie ferroviaire de Lac-Mégantic : impact sur les communautés piscicoles de la contamination résiduelle de la rivière Chaudière par les hydrocarbures pétroliers*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2015 à la p 18.

3. À titre comparatif, 68 158 wagons chargés de ces produits avaient circulé au Canada en 2011. Statistiques Canada, « Tableau 404-0002 : les statistiques des changements ferroviaires, selon la marchandise », en ligne : <www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=4040002&&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=31&tabMode=dataTable&csid=>>.

4. Geneviève Normand, « 2015, l'économie de l'Alberta ébranlée par la baisse du prix du pétrole », *Ici Radio-Canada* (30 décembre 2015), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/755885/petrole-alberta-economie-mises-pied-emploi-chomage-keystone-xl-bilan-2015>.

5. Jesse Snyder, « Oil Firms Resume Rail Shipments as Crude Oil Pipelines Fill Up Again », *Financial Post* (13 février 2017), en ligne : <business.financialpost.com/commodities/energy/oil-firms-resume-rail-shipments-as-pipelines-fill-up-again/wcm/a1b2bba4-f5ab-4e42-9900-ffb07040a8a0>.

Canada augmente d'environ 56 % de 2014 à 2040, sans que de nouveaux pipelines aient été construits, l'Office national de l'énergie (ONE) estime que 1,2 million de barils en provenance de l'Ouest canadien devraient être transportés par rail chaque jour⁶. À titre comparatif, il s'agit d'une capacité quotidienne similaire à celle qu'aurait possédée Énergie Est⁷.

La tragédie de Lac-Mégantic en 2013, comme en 2010 le déversement de 4,3 millions de litres de pétrole d'Enbridge dans la rivière Kalamazoo au Michigan, obscurcissent les garanties de sécurité des promoteurs⁸ et démontrent que les conséquences des accidents causés par le transport des hydrocarbures peuvent être désastreuses pour les collectivités aux alentours. Au cours des dernières années, l'exploitation et le transport des hydrocarbures ont fait l'objet de mesures de la part des municipalités pour assurer la sécurité de leurs citoyens. On peut penser à l'adoption, par plusieurs municipalités touchées, de résolutions⁹ pour manifester leur opposition à la construction du terminal pétrolier Chaleurs Terminals, qui nécessiterait le passage quotidien, à travers la rive sud du Québec, de 200 wagons chargés de pétrole brut¹⁰. La Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) s'opposaient

6. Sénat, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des transports et des communications*, 42^e légis, 1^e sess, n^o 5 (21 septembre 2016) à la p 5:116 (Peter Watson).

7. TransCanada, « Que signifie le projet Énergie Est pour le Canada? », en ligne : <www.oleoducenergieest.com/a-propos/le-projet/>.

8. En 2015, l'Institut Fraser a conclu qu'un accident avait 4,5 fois plus de risques de se produire si le transport s'effectue par rail plutôt que par pipeline. Un an plus tard, le Bureau de la sécurité des transports a plutôt exposé, devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), que les déversements majeurs de pétrole présentent des chiffres semblables, que le transport soit effectué par rail ou par pipeline (Kenneth P Green et Taylor Jackson, *Safety in the Transportation of Oil and Gas: Pipelines or Rail?*, Toronto, Centre for Natural Resources Studies, Fraser Institute, 2015; Bureau de la sécurité des transports du Canada, « Bilan de sécurité sur le transport des hydrocarbures », présenté lors de la *Commission d'enquête sur le projet Oléoduc Énergie Est*, 8 mars 2016, en ligne : <www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oleoduc_energie-est/>).

9. Voir par ex Ville de Montréal, Résolution, CM151276, *Motion sur la sécurité ferroviaire et l'augmentation du transport pétrolier en lien avec le projet Belledune* (26 octobre 2015); MRC de la Matanie, Résolution, n^o 611-11-15, *Résolution numéro CM15-10-192 de la MRC de la Mitis : transport pétrolier par train* (25 novembre 2015); Ville de Lévis, Résolution, CV-2015-12-66, *Sécurité ferroviaire et augmentation du transport pétrolier en lien avec le projet Belledune (Nouveau-Brunswick)* (21 décembre 2015).

10. Tim Jacques, « Oil Route to Port of Belledune Undecided », *Telegraph-Journal* (22 mars 2016), en ligne : <www.telegraphjournal.com/telegraph-journal/story/46309896/oiltrans>.

toutes deux au projet Énergie Est dans sa forme proposée¹¹. Malgré l'approbation de l'expansion du pipeline Trans Mountain par le gouvernement fédéral à l'automne 2016, des requêtes en révision judiciaire de cette décision ont été déposées par, entre autres, la Ville de Burnaby, par celle de Vancouver et par de nombreuses communautés autochtones¹².

Bien que d'un point de vue constitutionnel, les municipalités demeurent des créatures des provinces¹³, elles sont désormais reconnues en tant qu'entités pouvant prendre leurs propres décisions en fonction des besoins de leur population¹⁴. Le transport interprovincial des hydrocarbures relève cependant du gouvernement fédéral, en raison de sa compétence sur les ouvrages interprovinciaux¹⁵. Ce sont des lois fédérales, dont la *Loi sur les transports au Canada*¹⁶, la *Loi sur la sécurité ferroviaire*¹⁷, la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*¹⁸ et la *Loi sur l'Office national de l'énergie*¹⁹, ainsi que les règlements leur étant associés, qui encadrent les mesures de sécurité et de protection de l'environnement, prises par les compagnies ferroviaires et pipelinières. Les compétences des municipalités leur permettent tout de même d'intervenir quant à certains aspects du transport interprovincial, ce qui a été démontré ailleurs²⁰. Cependant, des décisions récentes telles que *Rogers Communication Inc c Châteauguay (Ville)*²¹,

11. Fédération québécoise des municipalités, *Position de la FQM sur le projet Oléoduc Énergie Est*, Résolution CA-2017-06-01/16 (1^{er} juin 2017); Union des municipalités du Québec, «Projet TransCanada Énergie Est — Un projet inacceptable pour la CMM et l'UMQ» (27 novembre 2014), en ligne : <<http://www.newswire.ca/fr/news-releases/projet-transcanada-energie-est---un-projet-inacceptable-pour-la-cmm-et-lumq-516560901.html>>.

12. *Tsleil-Waututh v Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 102.

13. *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, art 92(13) reproduit dans LRC 1985, annexe II, n° 5 [*Loi constitutionnelle de 1867*].

14. Eugene Meehan, Robert Chiarelli et Marie-France Major, «The Constitutional Legal Status of Municipalities 1849–2004: Success Is a Journey, but also a Destination» (2007) 22 Nat'l J Const L 1 à la p 5.

15. *Loi constitutionnelle de 1867*, supra note 13, art 92(10).

16. LC 1996, c 10 [*Loi sur les transports*].

17. LRC 1985, c 32 (4^e supp).

18. LC 1992, c 34 [*Loi sur les marchandises dangereuses*].

19. LRC 1985, c N-7 [*Loi sur l'ONE*].

20. Voir, notamment : David Robitaille, «Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre» (2015) 20:1 Revue études const 75; Hugo Cyr, «Autonomy, Subsidiarity, Solidarity: Foundations of Cooperative Federalism» (2014) 23:4 Constitutional Forum Constitutionnel 20.

21. 2016 CSC 23, [2016] 1 RCS 467.

*Vidéotron c Gatineau (Ville)*²², *Canada Post Corporation v Hamilton*²³, *Burnaby (City) v Trans Mountain*²⁴ et *Québec (PG) c IMTT-Québec*²⁵, dans lesquelles les tribunaux concluent à l'inapplicabilité de normes locales à des activités de compétence fédérale, pourraient avoir un effet négatif sur les règlements municipaux touchant le tracé d'un pipeline ou d'un chemin de fer²⁶ ou imposant des conditions au transport des hydrocarbures sur leur territoire.

Le présent article n'a pas pour objectif d'étudier les limitations des pouvoirs des municipalités au regard de la jurisprudence constitutionnelle récente, mais plutôt le régime législatif même, établi par le gouvernement fédéral et qui encadre le transport interprovincial des hydrocarbures, ainsi que le rôle qu'attribuent aux organisations municipales les lois mentionnées précédemment. Il sera d'abord question, dans la partie I, de l'introduction graduelle de la réglementation intelligente au Canada dans les deux dernières décennies. Nous constatons que les objectifs annoncés de celle-ci, qui inclut la participation des parties prenantes, ont plutôt fait place à l'établissement d'un processus mené trop souvent de façon unilatérale par les entreprises. La tragédie de Lac-Mégantic, ainsi que les préoccupations soulevées relativement à la surveillance exercée par Transports Canada, auront influencé les mesures actuelles. Après un survol, dans la partie II, du cadre législatif actuel en matière de construction et d'exploitation de chemins de fer et de pipelines ainsi que d'élaboration des systèmes de gestion de sécurité (SGS), il sera question du processus de consultation lors des évaluations environnementales (partie III) et de la coopération entre les entreprises et les municipalités par rapport aux interventions en cas d'urgence (partie IV). Finalement, la partie V traitera des régimes d'assurance responsabilité qui, bien qu'ayant été modifiés en profondeur, ne permettent pas de couvrir l'étendue des conséquences que peuvent subir les municipalités lors du déversement d'hydrocarbures.

Bien que les communautés autochtones jouent un rôle fondamental lorsqu'il est question du transport des hydrocarbures, par exemple

22. 2017 QCCS 3571.

23. 2016 ONCA 767.

24. 2017 BCCA 132.

25. 2016 QCCS 4337.

26. Voir, pour les possibilités invoquées avant ces décisions, Robitaille, *supra* note 20 aux pp 106–09.

quant à la protection constitutionnelle de leurs droits ancestraux ou issus de traités²⁷, nous n'aborderons pas cet aspect. Nous nous concentrerons uniquement sur les possibilités d'intervention des organisations municipales. La poursuite intentée par la Première Nation de Matagami contre le Canadien National (CN), à la suite de deux déraillements consécutifs à Gogama en 2015²⁸, la contestation devant la Cour fédérale de l'autorisation par l'ONE de délivrer les certificats d'utilités publiques nécessaires au projet Northern Gateway²⁹, l'influence qu'auront les deux décisions récentes de la Cour Suprême³⁰ sur l'obligation de consultation relevant de l'ONE et les revendications des différentes communautés autochtones lors des processus de consultation reliés au transport des hydrocarbures, fournissent des données plus que suffisantes pour faire une analyse indépendante du rôle des organisations municipales.

I. LA RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE AU CANADA, UNE DÉFINITION RESTREINTE DES PARTIES PRENANTES

A. La modernisation réglementaire au Canada

Au début des années 90, le Canada a entamé la modernisation de sa stratégie réglementaire, un processus entrepris par d'autres pays et continents industrialisés, comme les États-Unis, l'Australie et l'Europe³¹. Ces nouvelles approches de réglementation « réfléchie » (*reflexive regulation*) avaient et ont toujours pour objectif d'améliorer la réaction à des problématiques complexes qui nécessitent la coopération d'acteurs de différents niveaux³². La gestion des ressources naturelles en

27. *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11, art 35.

28. Radio-Canada, « Déraillements à Gogama : des autochtones poursuivent le CN », *Ici Radio-Canada* (14 août 2017), en ligne : <ici.radiocanada.ca/nouvelle/1050295/poursuite-derailement-gogama-premiere-nation-mattagami>.

29. *Nation Gitxaala c Canada*, 2016 CAF 187.

30. *Clyde River (Hameau) c Petroleum Geo-Services Inc*, 2017 CSC 40; *Chippewas of the Thames First Nation c Pipelines Enbridge Inc*, 2017 CSC 41.

31. Neil Gunningham, « Regulatory Reform and Reflexive Regulation » dans Éric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere et Bernd Siebenhüner, *Reflexive Governance for Global Public Goods*, Cambridge (Mass), MIT Press, 2012 à la p 85.

32. *Ibid.*

est un exemple³³. Ces approches s'appuient sur le fait qu'il est impossible, pour le gouvernement central, de gérer seul le développement, l'inspection et la surveillance découlant des processus de régulation³⁴.

Le gouvernement fédéral a donc adopté la stratégie de la « réglementation intelligente »³⁵. Celle-ci vise, outre la modernisation de la réglementation, à générer des avantages environnementaux et sociaux³⁶. Trois principes sont nécessaires pour la mettre en œuvre : l'harmonisation des systèmes réglementaires, la combinaison des instruments de régulation et la participation publique au processus réglementaire³⁷. Cette participation publique est importante puisqu'on considère, selon la logique de la réglementation intelligente, que « *the use of multiple rather than single policy instruments, and a broader range of regulatory actors, will produce better regulation* »³⁸. Le rôle de l'État en sera un de facilitateur dans le processus d'élaboration des règlements, consistant à établir une direction à suivre plutôt que d'être directement chargé du pouvoir réglementaire³⁹. La participation publique est prévue dans le processus fédéral relié à la gestion de la réglementation, qui se traduit par la nécessité, pour les ministères et les organismes, d'identifier les parties intéressées et touchées et de leur permettre de prendre part à des consultations à toutes les étapes du processus de réglementation⁴⁰. L'élaboration de la réglementation intelligente a aussi été influencée par celle de systèmes internes de gestion, conçus principalement pour répondre aux risques pour la santé, la sécurité et l'environnement⁴¹.

L'influence de la réglementation intelligente sur la régulation du transport au Canada a été déterminante, et se caractérise par l'intégration

33. *Ibid.*

34. Mark Winfield, « The Lac-Mégantic Disaster and Transport Canada's Safety Management System (SMS) Model: Implications for Reflexive Regulatory Regimes » (2016) 28 J Envtl L & Prac 299 à la p 302 [Winfield, « The Lac-Mégantic Disaster »].

35. Canada, Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La réglementation intelligente: une stratégie réglementaire pour le Canada*, Ottawa, CCERI, 2004; Canada, *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation*, 2012.

36. Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *supra* note 35 à la p 13.

37. France Houle, *La réglementation intelligente et la gouvernance publique contemporaine* dans 19^e Conférence des juristes de l'État 2011, *Les juristes de l'État au cœur d'un droit public en mouvement*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2011, 173 à la p 180.

38. Gunningham, *supra* note 31 à la p 90.

39. *Ibid* à la p 91.

40. *Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation*, *supra* note 35, section 6.

41. Winfield, « The Lac-Mégantic Disaster », *supra* note 34 à la p 302.

des systèmes de gestion et par la délégation aux compagnies de l'élaboration de leurs propres mesures pour assurer la sécurité et la santé du public, sous réserve de l'approbation des organismes fédéraux chargés de la réglementation⁴² de ces compagnies. En matière de transport ferroviaire, les systèmes de gestion de la sécurité ont été intégrés en 1999, la même année où l'ONE adoptait des règlements mettant davantage l'accent sur la réalisation d'inspections et d'audits par l'Office, et par l'utilisation d'indicateurs de performance pour atteindre les objectifs reliés à la sécurité des pipelines⁴³. Les modifications à la régulation du transport par pipeline résultent aussi du désir, plus récent, de l'industrie canadienne de l'énergie de cibler de nouveaux marchés internationaux. Des modifications ont été apportées, en 2012, au processus d'évaluation environnementale dans le but, selon Joe Oliver, alors ministre des Ressources naturelles, de fournir « un système réglementaire digne du XXI^e siècle, qui protège l'environnement tout en étant efficient, efficace et rapide »⁴⁴. Plusieurs dispositions, comme nous l'exposerons dans la prochaine section, auront plutôt touché de façon négative la portée et la qualité des évaluations environnementales⁴⁵.

B. Lac-Mégantic, l'échec de la réglementation intelligente

L'élaboration de la réglementation intelligente a surtout servi à promouvoir les intérêts économiques des entités faisant l'objet des régulations plutôt que l'intérêt public⁴⁶, et n'a que peu inclus les autres parties prenantes. Dans son rapport déposé en 2004, le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, dont aucun des

42. *Ibid* à la p 304.

43. Judith Hanebury, « Smart Regulation — Rhetoric or Reality? » (2006) 44:1 *Alta L Rev* 33 à la p 47.

44. *Débats de la Chambre des communes*, 41^e parl, 1^e sess, n^o 115 (2 mai 2012) à la p 1550.

45. Voir par ex Jason MacLean, Meinhard Doelle et Chris Tollefson, « The Past, Present, and Future of Canadian Environmental Law: A Critical Dialogue » (2015–2016) 1:1 *Lakehead LJ* 79; Jocelyn Stacey, « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy » (2016) 21:2 *Rev Const Stud* 165; Kirsten Mikadze, « Pipelines and the Changing Face of Public Participation » (2016) 29 *J Env L & Prac* 83; Dayna Nadine Scott, « Situating Sarnia: "Unimagined Communities" in the New National Energy Debate » (2013) 25 *J Env L & Prac* 81; John R Parkins et A John Sinclair, « Patterns of Elitism Within Participatory Environmental Governance » (2014) 32:4 *Environment and Planning C: Government and Policy* 746.

46. Mark Winfield, « Governance and the Environment in Canada from Regulatory Renaissance to "Smart Regulation" » (2007) 17:2 *J Env'tl L & Prac* 69 à la p 79; Bruce Campbell, *Willfull Blindness? Regulatory Failures Behind the Lac-Mégantic Disaster*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2014 à la p 22.

neuf membres n'était issu du milieu municipal, mais dont trois provenaient du milieu de l'entreprise⁴⁷, avait déterminé que son examen n'aborderait pas les enjeux de la coopération avec les municipalités quant aux questions reliées à la réglementation⁴⁸. Les systèmes de gestion de la sécurité qui, selon Transports Canada, auraient normalement dû constituer un supplément à la régulation, ont graduellement été transformés en système primaire de la surveillance en matière de sécurité⁴⁹, laissant peu de place à des acteurs autres que les entreprises dans leur élaboration — une constatation encore d'actualité, comme démontrée dans la partie II.

Plusieurs lacunes dans le passage à la réglementation intelligente et aux systèmes internes de gestion constituent des causes directes de la catastrophe ferroviaire de Lac-Mégantic. Ainsi, les manquements du système de gestion de la sécurité de la compagnie Montreal, Maine & Atlantic (MMA), une surveillance réglementaire non adéquate par Transports Canada et l'absence de suivi de sa division de la région de Québec pour veiller à ce que les lacunes répétitives de la MMA en matière de sécurité soient corrigées ont été considérés par le Bureau de la sécurité des transports du Canada (BST) comme des faits établis quant aux causes de l'accident et aux facteurs contributifs de celui-ci, selon le rapport présenté en 2014⁵⁰. Ce rapport n'aborde, en outre, qu'une partie de la problématique plus large de l'augmentation du transport ferroviaire au regard de la réglementation alors exercée : un seul des faits établis vise directement la surveillance réglementaire effectuée par Transports Canada⁵¹, alors que de nombreuses autres causes ont renforcé la problématique, comme le manque d'évaluation des risques associés à l'augmentation du transport de pétrole brut au Canada au cours des dernières années⁵². Il s'agit encore d'une préoccupation d'actualité : le rapport du BST sur le déraillement survenu à 30 km de Gogama, déposé en février 2015, a retenu, parmi les faits établis quant aux risques, la vitesse actuelle des trains-blocs et le manque de prise

47. Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *supra* note 35 à la p 6.

48. *Ibid* à la p 28.

49. Winfield, « The Lac-Mégantic Disaster », *supra* note 34 à la p 324.

50. Canada, Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Train parti à la dérive et déraillement en voie principale*, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux, 2014 à la p 152.

51. Bruce Campbell, *Lac-Mégantic : questions sans réponse*, Ottawa, Centre canadien des politiques alternatives, 2015 à la p 18 [Campbell, *Lac-Mégantic : questions sans réponse*].

52. *Ibid* à la p 32.

en compte, par Transports Canada, de l'augmentation du tonnage sur un chemin de fer par rapport à la dégradation de celui-ci⁵³.

Plusieurs changements dans les lois encadrant le transport ferroviaire ont donc été apportés⁵⁴ par la *Loi sur la sécurité et l'imputabilité en matière ferroviaire*⁵⁵, ainsi que par l'entrée en vigueur de plusieurs règlements, la modification d'autres règlements⁵⁶ et la publication d'ordres et d'arrêtés ministériels⁵⁷. Outre les changements législatifs et réglementaires, un groupe de travail sur les interventions d'urgence, comprenant la Fédération canadienne des municipalités, a été mis sur pied en 2014, ayant pour objectif d'examiner l'efficacité des régimes d'intervention d'urgence⁵⁸. À la même époque, le gouvernement conservateur a modifié le cadre législatif régissant les pipelines par la *Loi sur la sûreté des pipelines*⁵⁹, dans le but énoncé de renforcer la confiance de la population envers le réseau de pipelines⁶⁰. Deux nouveaux règlements pour protéger les pipelines contre des activités de tiers ont aussi été adoptés⁶¹.

53. Bureau de la sécurité des transports du Canada, *Rapport d'enquête ferroviaire R15H0021*, BST, Gogama, 2015.

54. Voir Transports Canada, « Mesures visant à renforcer la sécurité ferroviaire et le transport des marchandises dangereuses » (7 octobre 2016), en ligne : <www.tc.gc.ca/fra/medias/fiches-information-menu-7564.html>.

55. PL C-52, *Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada et la Loi sur la sécurité ferroviaire*, 2^e sess, 41^e parl, 2015 (sanction royale le 18 juin 2015).

56. Voir *Règlement sur le transport des matières dangereuses*, DORS/2016-95; *Règlement sur les certificats d'exploitation de chemin de fer*, DORS/2014-258; *Règlement sur les renseignements relatifs au transport*, DORS/96-334; *Règlement de 2015 sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire*, DORS/2015-26.

57. Voir par ex *Ordre n° 36*, Transports Canada (28 avril 2016), en ligne : <www.tc.gc.ca/fra/tmd/securete-menu-1281.html>; *Ordre n° 38*, Transports Canada (13 juillet 2016), en ligne : <www.tc.gc.ca/fra/tmd/securete-menu-1289.html>, qui devance l'échéance pour le retrait des wagons DOT-111, impliqués dans l'accident de Lac-Mégantic.

58. Groupe de travail sur les interventions d'urgence, « Le mandat pour le groupe de travail sur les interventions d'urgence » (26 août 2014), en ligne : <www.tc.gc.ca/fra/tmd/securete-menu-1196.html>.

59. PL C-46, *Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie et la Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, 2^e sess, 41^e parl, 2015 (sanction royale le 18 juin 2015) [*Loi sur la sûreté des pipelines*].

60. *Débats de la Chambre des communes*, 41^e parl, 2^e sess, n° 204 (30 avril 2015) à la p 1665 (Kelly Block).

61. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (régime d'autorisation)*, DORS/2016-124 [*Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (régime d'autorisation)*]; *Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, DORS/2016-133 [*Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*].

Il est indéniable que les entreprises désirant exploiter ou construire des chemins de fer ou des pipelines doivent désormais se plier à un cadre législatif et réglementaire fédéral plus strict qu'auparavant. Les lois et règlements abordés dans les trois prochaines sections ont subi des modifications afin de répondre, avec plus ou moins de succès, aux inquiétudes liées à la sécurité et à la protection de l'environnement.

II. CADRE LÉGISLATIF GÉNÉRAL DU TRANSPORT PAR RAIL ET DU TRANSPORT PAR PIPELINE

La logique derrière la régulation du transport par rail est similaire à celle derrière la régulation du transport par pipeline : il s'agit d'infrastructures relevant d'organismes fédéraux indépendants et dont la construction et l'exploitation sont soumises à des conditions établies par règlement. Les exigences relatives aux certificats d'autorisation, ainsi que le manque d'accès aux données relatives aux systèmes de gestion de sécurité des compagnies, ne favorisent cependant pas la participation des municipalités.

A. Organismes gouvernementaux responsables du transport par rail et du transport par pipeline

Transports Canada, qui relève du ministre des Transports, gère le transport ferroviaire, aérien, routier et maritime. Il est épaulé par deux organismes gouvernementaux indépendants, le BST, chargé d'enquêter sur les accidents de transports⁶², et l'Office des transports du Canada (ci-après Office des transports), qui agit comme tribunal quasi judiciaire et comme organisme de réglementation⁶³. Transports Canada est aussi chargé du transport des marchandises dangereuses et de l'application de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. L'ONE, le responsable des pipelines interprovinciaux et internationaux⁶⁴, agit à titre de cour d'archives⁶⁵ et possède une compétence exclusive pour trancher les questions relatives à la loi, aux règlements ou à ses propres décisions⁶⁶. Il remplit aussi des fonctions consultatives et assure le suivi des

62. *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, LC 1989, c 3, arts 7(1), 14.

63. *Loi sur les transports*, *supra* note 16, arts 25, 128 et 177.

64. *Loi sur l'ONE*, *supra* note 19, arts 2, 12(1.1), 29 et s.

65. *Ibid*, art 11.

66. *Ibid*, art 12(1).

questions relevant du Parlement et concernant le domaine de l'énergie et des sources d'énergie, de même que la sûreté et la sécurité des pipelines⁶⁷. Il exerce, en outre, des fonctions réglementaires en lien avec la conception, la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation d'un pipeline interprovincial ou international⁶⁸. Bien que l'ONE dispose d'un pouvoir d'enquête sur tout accident relatif à un pipeline⁶⁹, le BST a priorité pour enquêter et dégager les causes et facteurs de l'accident⁷⁰.

B. Certificats d'exploitation et systèmes de gestion de la sécurité

Les compagnies ferroviaires doivent posséder un certificat d'aptitude⁷¹ et un certificat d'exploitation de chemin de fer⁷². L'obtention du certificat d'aptitude est conditionnelle à la possession d'une assurance responsabilité correspondant aux exigences réglementaires⁷³, que nous aborderons dans la partie V. De son côté, le certificat d'exploitation de chemin de fer permet au ministre de s'assurer du respect des conditions réglementaires relativement à l'exploitation et à l'entretien d'un chemin de fer, ou à l'exploitation de matériel ferroviaire sur un chemin de fer⁷⁴. Entre autres exigences, le demandeur doit établir des règles qui reprennent le *Règlement d'exploitation ferroviaire du Canada* ou des règles équivalentes⁷⁵, ainsi que des normes de sécurité minimales qui s'appliquent à des composantes, comme les wagons ou les freins⁷⁶. La construction d'une ligne de chemin de fer nécessite, elle aussi, l'autorisation de l'Office, lequel doit alors exercer son pouvoir discrétionnaire et déterminer si l'emplacement est adéquat, au regard des besoins en matière de service et d'exploitation ferroviaires et des intérêts des localités touchées⁷⁷.

67. *Ibid*, art 26(1).

68. *Ibid*, art 48(2).

69. *Ibid*, art 12(1.1).

70. *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, *supra* note 62, arts 3 et 14.

71. *Loi sur les transports*, *supra* note 16, art 90(1).

72. *Loi sur la sécurité ferroviaire*, *supra* note 17, art 17.4(1).

73. *Loi sur les transports*, *supra* note 16, art 92.

74. *Loi sur la sécurité ferroviaire*, *supra* note 17, art 17.4(1).

75. *Règlement sur les certificats d'exploitation de chemin de fer*, *supra* note 56, art 5.

76. *Ibid*, arts 4 et 5.

77. *Loi sur les transports*, *supra* note 16, art 98.

L'obtention d'un certificat d'exploitation nécessite aussi une déclaration du plus haut dirigeant de l'entreprise, selon laquelle le système de gestion de la sécurité ferroviaire (SGS) respecte les exigences du *Règlement de 2015 sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire*⁷⁸. Ce règlement prévoit les processus à établir dans le SGS, en fonction de la nature de la compagnie et du type de voie exploitée⁷⁹. Plusieurs de ces processus concernent des préoccupations directes des municipalités; par exemple, le SGS doit comprendre une politique de sécurité reflétant l'engagement de promouvoir la sécurité ferroviaire⁸⁰, une procédure pour cerner les préoccupations en matière de sécurité⁸¹ et un processus pour les circonstances nécessitant une évaluation des risques, comme un changement proposé à l'exploitation ferroviaire et susceptible de toucher la sécurité du public⁸². La participation à l'élaboration des SGS reflète certains échecs de la réglementation intelligente, présentés précédemment : malgré l'inclusion des employés des compagnies de chemin de fer et de leurs représentants syndicaux dans l'élaboration de ces processus⁸³, les autres parties prenantes, y compris les provinces et les municipalités, n'ont pas à être obligatoirement consultées⁸⁴. Aucune disposition n'oblige les compagnies ferroviaires à rendre publics les documents reliés aux SGS ou à fournir aux municipalités l'entièreté de ceux-ci⁸⁵.

De leur côté, les compagnies pipelinières ne peuvent pas exploiter un pipeline si celui-ci ne fait pas l'objet d'un certificat en vigueur et si elles n'ont pas été autorisées à mettre le pipeline en service en fonction des dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*⁸⁶. La construction d'un pipeline exige de se conformer aux conditions assorties au certificat, d'avoir fait approuver les plan, profil et livre de renvoi par l'Office, et d'avoir déposé des copies de ces documents dans les régions traversées par le pipeline⁸⁷. Lorsque la demande de certificat est considérée comme étant complète, l'ONE présente un rapport au ministre

78. *Règlement de 2015 sur le système de gestion de la sécurité ferroviaire*, *supra* note 56, art 4.

79. *Ibid*, art 3.

80. *Ibid*, arts 9, 44 et 71.

81. *Ibid*, arts 13, 47 et 74.

82. *Ibid*, arts 15, 49 et 76.

83. *Ibid*, arts 16 et 19.

84. Winfield, «The Lac-Mégantic Disaster», *supra* note 34 à la p 315.

85. *Ibid* à la p 316.

86. *Loi sur l'ONE*, *supra* note 19, art 30.

87. *Ibid*, art 31.

des Ressources naturelles contenant sa recommandation, les conditions qui devraient être rattachées au certificat et, s'il y a lieu, l'évaluation environnementale du projet⁸⁸. Une fois que le certificat est obtenu, d'autres consultations relatives au tracé peuvent avoir lieu. Ainsi, alors que pour la construction d'un chemin de fer, l'Office des transports n'a pas à suivre une procédure particulière pour entendre les préoccupations reliées au tracé, la *Loi sur l'ONE* prévoit que le propriétaire d'un terrain à acquérir ou toute personne qui considère que le tracé pourrait nuire à ses propres terrains peut manifester son opposition⁸⁹. L'ONE doit tenir une audience publique quant aux motifs d'opposition, dans la région où se trouvent les terrains en cause, et donner la possibilité à chacune des personnes ayant envoyé une déclaration d'opposition de se faire entendre⁹⁰. Par exemple, les audiences reliées aux déclarations d'opposition au tracé de Trans Mountain ont débuté en novembre 2017⁹¹. L'ONE a reçu 452 déclarations d'opposition, notamment des Villes de Burnaby, de Coquitlam et de Surrey, ainsi que du district de Langley.

Les compagnies pipelinières doivent, elles aussi, élaborer un SGS⁹² qui devrait comprendre, entre autres, un processus pour répertorier et analyser tous les dangers et risques associés au pipeline, un processus pour les prévenir, les gérer et les atténuer par l'établissement de mécanismes de contrôle, lesquels doivent être communiqués à toute personne exposée aux risques, et un processus pour la communication, à l'interne et à l'externe, des renseignements sur la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement⁹³. Bien que le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* établisse, dans les processus, des exigences de communication, aucune disposition n'édicte que les SGS des compagnies pipelinières doivent être rendus publics ou accessibles aux municipalités.

Ce manque d'accessibilité est d'autant plus inquiétant que les systèmes de gestion de la sécurité, tous modes de transport confondus,

88. *Ibid*, art 52(3).

89. *Ibid*, art 34.

90. *Ibid*, art 35.

91. Office national de l'énergie, Communiqué, « Début des audiences, en novembre, sur le tracé détaillé du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain » (31 août 2017), en ligne : <www.canada.ca/fr/office-national-energie/nouvelles/2017/08/debut_des_audiencesen_novembresurletracedetailleduprojetdagrandis.html>.

92. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, DORS/99-294, art 6.1.

93. *Ibid*, art 6.5(1).

font partie de la Liste de surveillance du BST depuis 2010. Le BST a constaté, dans plusieurs de ses enquêtes sur les transports ferroviaires, maritimes et aériens, que les processus de gestion de la sécurité étaient insuffisants ou simplement inutilisés. Au sujet de la surveillance par Transports Canada, le BST a relevé « une incapacité à déterminer les processus inefficaces des entreprises et à intervenir quand il le faut, ainsi qu'un déséquilibre entre les processus de vérification et les inspections conventionnelles »⁹⁴. Il est donc difficile, pour les municipalités, de s'assurer que les SGS reliés au transport des hydrocarbures sur leur territoire sont conformes aux exigences réglementaires et adaptés à leur territoire.

III. LA CONSULTATION LORS DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, TROP PEU, TROP TARD

La logique derrière l'octroi de certificats d'autorisation et de construction pour les chemins de fer et les pipelines, ainsi que pour l'élaboration des systèmes de gestion de sécurité, comporte encore, malgré les modifications législatives, des lacunes touchant la communication aux municipalités. La construction de pipelines prévoit cependant une période de consultation relative au tracé et exige aussi, dans la plupart des cas, une évaluation environnementale, qui est le sujet de la présente partie. L'évaluation environnementale est un processus dont la participation publique significative est l'un des éléments fondamentaux⁹⁵. L'objectif est, en effet, de recueillir suffisamment d'information sur le projet pour pouvoir estimer quelles en seront les conséquences environnementales⁹⁶, par exemple par l'accès à des connaissances locales et traditionnelles⁹⁷. Normalement, les municipalités devraient donc pouvoir exprimer plus aisément leurs préoccupations dans ce processus, qui est un des moyens principaux par lequel « *the federal government meets its rule-of-law obligation to publicly justify its environmental decisions* »⁹⁸. Cependant, la forme actuelle du processus d'évaluation

94. Bureau de la sécurité des transports du Canada, « Liste de surveillance 2016 — Gestion de la sécurité et surveillance » (31 octobre 2016), en ligne : <www.bst-tsb.gc.ca/fra/surveillance-watchlist/multi-modal/2016/multimodal-01.asp>.

95. A John Sinclair et Alan Diduck, « Public Participation in Canadian Environmental Assessment: Practice and Participation » dans Kevin S Hanna, dir, *Environmental Impact Assessment*, Don Mills (Ont), Oxford University Press, 2009, 53 à la p 58.

96. Stacey, *supra* note 45 à la p 170.

97. Hanna, *supra* note 95 à la p 40.

98. Stacey, *supra* note 45 à la p 172.

environnementale restreint la possibilité, pour les municipalités, de se faire entendre et limite la détermination de l'impact potentiel du projet sur l'environnement⁹⁹.

A. Fonctionnement et application des évaluations environnementales

Actuellement, trois organismes principaux sont chargés des évaluations environnementales, dont la portée de la responsabilité est précisée dans le *Règlement désignant les activités concrètes*¹⁰⁰ : la Commission canadienne de sûreté nucléaire, l'ONE et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale¹⁰¹. Les évaluations environnementales s'appliquent à des projets désignés, composés d'une ou de plusieurs activités établies par règlement ou par arrêté — les activités concrètes¹⁰². Les activités concrètes reliées au transport des hydrocarbures comprennent la construction, la désaffectation et la fermeture d'une ligne de chemin de fer de plus de 32 km ou d'une gare de triage comprenant au moins 7 voies, ou des voies dont la longueur totale est de 120 km¹⁰³, ainsi que la construction ou l'exploitation d'un nouveau pipeline terrestre de 40 km et plus¹⁰⁴. Une activité concrète non désignée par règlement peut l'être au moyen d'un arrêté ministériel, lorsque le ministre considère que les effets environnementaux négatifs reliés à l'exercice de l'activité ou les préoccupations du public à ce sujet le justifient¹⁰⁵.

Les activités concrètes reliées aux chemins de fer relèvent de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale¹⁰⁶. Leur évaluation environnementale débute par un examen préalable¹⁰⁷. Après avoir affiché la description complète du projet sur son site Internet, l'Agence doit alors inviter le public à lui présenter ses observations dans les 20 jours suivant l'affichage¹⁰⁸. L'Agence devra ensuite décider si une évaluation

99. *Ibid* à la p 173.

100. *Règlement désignant les activités concrètes*, DORS/2012-147.

101. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, LC 2012, c 19, art 15.

102. *Ibid*, art 2.

103. *Règlement désignant les activités concrètes*, *supra* note 100, art 25.

104. *Ibid*, art 46.

105. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 101, art 14.

106. *Règlement désignant les activités concrètes*, *supra* note 100, art 4(1).

107. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 101, art 8.

108. *Ibid*, art 9 c).

environnementale est nécessaire, en fonction de ces observations, de la description du projet par le promoteur et de la possibilité que le projet engendre des effets environnementaux négatifs¹⁰⁹. L'ONE est responsable de l'évaluation environnementale¹¹⁰ des projets de pipelines, soit la construction et l'exploitation d'un pipeline terrestre d'une longueur de 40 km et plus¹¹¹. Contrairement aux projets désignés évalués par l'Agence, la construction d'un pipeline ne fait pas l'objet d'un examen préalable et doit être soumise directement à une évaluation environnementale¹¹².

S'il s'agit d'un projet évalué par l'Agence, celle-ci doit s'assurer que le public puisse participer à l'évaluation environnementale. Dans le cadre du processus, le public peut présenter des observations sur l'ébauche du rapport d'évaluation environnementale¹¹³. Dans le cas d'un projet relevant de l'ONE, celui-ci doit tenir compte des observations des parties intéressées et non des observations générales du public¹¹⁴. La détermination d'une partie intéressée comprend deux volets : un élément obligatoire, soit la consultation des personnes directement touchées, et un élément discrétionnaire, soit une possibilité d'intervention en raison des connaissances d'une personne¹¹⁵. Il s'agit d'une reprise des critères de l'article 55.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, adopté pour permettre à l'ONE « de réglementer de manière plus stricte et rigoureuse la portée des instances dont il est saisi »¹¹⁶. Les organismes chargés des évaluations environnementales possèdent un pouvoir discrétionnaire pour déterminer ce qu'est une partie intéressée, un pouvoir qui doit être interprété avec déférence par les tribunaux¹¹⁷.

Plusieurs facteurs doivent être pris en compte dans l'évaluation environnementale. On considère d'abord les effets environnementaux, soit

109. *Ibid*, art 10.

110. *Règlement désignant les activités concrètes*, *supra* note 100, art 4(3).

111. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 101, art 46.

112. *Règlement désignant les activités concrètes*, *supra* note 100, art 13.

113. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 101, art 25(1).

114. *Ibid*, art 19.

115. *Ibid*, art 2(2); *Forest Ethics Advocacy Association c Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245 au para 13.

116. *Ibid* au para 69.

117. *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 au para 53, [2008] 1 RCS 190.

les changements qui risquent d'être causés à certaines composantes de l'environnement et qui relèvent de la compétence législative du Parlement, comme les poissons et leur habitat au sens de la *Loi sur les pêches*, et les espèces aquatiques au sens de la *Loi sur les espèces en péril*¹¹⁸, puis les changements qui risquent d'être causés à l'environnement sur le territoire domanial, dans d'autres provinces que celle où serait situé le projet et à l'étranger, et les changements ayant des répercussions sur les peuples autochtones¹¹⁹. La définition des effets environnementaux est moins large que celle de la version antérieure à 2012 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui considérait aussi les effets environnementaux touchant les compétences provinciales¹²⁰. Plusieurs autres éléments, énumérés à l'article 19 de cette loi, doivent être considérés lors de l'évaluation environnementale, dont l'importance des effets environnementaux, les observations du public — ou des parties intéressées pour le processus réalisé par l'ONE —, les mesures d'atténuation réalisables sur les plans technique et économique pour réduire les effets négatifs sur l'environnement, les exigences du programme de suivi du projet, les raisons d'être du projet et les solutions de rechange possibles¹²¹. Outre ces éléments obligatoires, il est mentionné que les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones peuvent être prises en compte¹²². Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, et bien qu'il existe un guide de référence à propos du savoir traditionnel autochtone, qui aborde des aspects comme l'utilité de ce savoir dans le processus¹²³, il n'existe pas de document équivalent pour préciser quelles connaissances des collectivités pourraient être jugées pertinentes pour le projet.

118. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 101, art 5.

119. *Ibid.*

120. Sandy Carpenter, « Fixing the Energy Project Approval Process in Canada: Early Assessment of Bill-38 and Other Thoughts » (2012) 50:2 *Alta L Rev* 229 au para 19.

121. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 101, art 19.

122. *Ibid.*

123. Agence canadienne d'évaluation environnementale, « Politiques et orientation » (5 août 2016), en ligne : <www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/politiques-et-orientation.html>.

B. Limites à la participation lors des évaluations environnementales : application et portée, possibilités d'intervention et effets environnementaux

1. Portée : l'enjeu de l'augmentation du transport ferroviaire

Alors que les projets majeurs de pipelines au Canada font l'objet d'une évaluation environnementale obligatoire, on peut comprendre, à la lecture du *Règlement sur les activités concrètes*, que la seule augmentation du transport de marchandises sur une ligne de chemin de fer existante n'est pas considérée comme une activité concrète nécessitant une évaluation environnementale. Un exemple récent de cette problématique est l'absence d'évaluation environnementale fédérale pour le projet Chaleur Terminals, au Nouveau-Brunswick. Ce projet de construction d'un terminal pétrolier engendrerait le passage quotidien de 200 wagons chargés de pétrole brut à travers plusieurs collectivités locales de la rive sud du Québec. La décision concernant le trajet définitif de ces convois ferroviaires relèvera du CN, et non de Chaleur Terminals¹²⁴. Pour cette raison, le projet a été évalué par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, sans qu'il y ait eu prise en compte des risques du transport interprovincial pour atteindre le terminal¹²⁵. À deux reprises, la Ville de Rimouski a envoyé des demandes, à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et à la ministre de l'Environnement, de mettre en place une évaluation environnementale fédérale, ce qui lui a été refusé¹²⁶.

L'agrandissement des terminaux destinés aux chargements des convois ferroviaires de pétrole ne nécessite lui-même que rarement une évaluation environnementale par l'Agence et relève plutôt des provinces. Le terminal ferroviaire d'Edmonton, mis en service en 2015 et d'une capacité de chargement de 210 000 barils de pétrole par jour¹²⁷, ne comprenait pas d'éléments relevant des activités concrètes

124. Jacques, *supra* note 10.

125. Chaleur Terminals Inc, *Environmental Assessment Registration Belledune Rail Terminal and Transfer System*, Bathurst (N-B), Roy Consultants, 2014 aux pp 48–50.

126. Voir Ville de Rimouski, Résolution, 2016-10-881, *Demande — Agence canadienne d'évaluation environnementale — évaluation environnementale — projet Chaleur Terminals inc* (3 octobre 2016); Ville de Rimouski, Résolution, 2017-04-343, *Ministre de l'Environnement et du Changement climatique — demande d'intervention — évaluation environnementale — projet Chaleur Terminals inc* (3 avril 2017).

127. Imperial Oil, «Edmonton Rail Terminal», en ligne : <www.imperialoil.ca/en-ca/company/operations/other-operations/edmonton-rail-terminal>.

et déclenchant une évaluation environnementale fédérale. En fait, lorsqu'il est question de la construction d'un terminal ferroviaire, la longueur des rails construits sera souvent le seul point déterminant¹²⁸, comme cela a été le cas dans la décision de soumettre l'expansion du terminal ferroviaire d'Hardisty. Ce projet, d'une capacité de chargement de 336 000 barils par jour¹²⁹, aurait été soumis au processus d'évaluation environnementale en raison de la construction et de l'exploitation de neuf nouvelles lignes de chemin de fer, mais il a par la suite été abandonné par le promoteur¹³⁰. De plus, même si un projet de terminal ferroviaire, qualifié comme projet désigné, nécessitait une évaluation environnementale, cette dernière n'aurait pas nécessairement lieu, puisque l'Agence peut prendre une décision initiale à ce sujet, ce qui contredit l'objectif de l'évaluation environnementale de permettre au public de participer de façon significative au processus¹³¹.

2. Manquements à une participation significative

Jusqu'à maintenant, peu de contestations sur la définition de « parties intéressées » se sont rendues au-delà des décisions administratives de l'ONE. Il est difficile d'évaluer de façon précise l'effet de l'ancien régime d'évaluation environnementale sur la participation du public et celui qu'ont eu les modifications législatives de 2012¹³². On a cependant constaté, dans le cadre de l'évaluation environnementale de Trans Mountain, que les possibilités d'intervention étaient plus larges pour les personnes ayant réussi à démontrer un lien étroit avec le projet ou une expertise sur un sujet particulier que pour celles ayant des préoccupations concernant le processus en général¹³³. Nous partageons l'avis selon lequel, en raison de la notion restreinte de « personnes

128. Justin Giovannetti, « Plan to Expand Hardisty Oil-by-Rail Terminal Overhauled », *The Globe and Mail* (29 janvier 2016), en ligne : <www.theglobeandmail.com/news/alberta/plan-to-expand-hardisty-oil-by-rail-terminal-overhauled/article28469873/>.

129. Ecojustice, « Fighting for Thorough Environmental Assessments for Oil-by-Rail Projects », en ligne : <www.ecojustice.ca/case/oil-by-rail-projects-need-thorough-environmental-assessments/>.

130. Giovannetti, *supra* note 128.

131. Stacey, *supra* note 45 à la p 174.

132. Shaun Fluker et Nitin Kumar Srivastava, « Public Participation in Federal Environmental Assessment Under the *Canadian Environmental Assessment Act 2012*: Assessing the Impact of "Directly Affected" » (2016) 29 *J Env L & Prac* 65 à la p 78.

133. *Ibid* à la p 80.

intéressées » à formuler des observations, moins d'intervenants pourront dorénavant participer au processus d'évaluation environnementale¹³⁴, ce qui s'applique aussi à la participation au processus d'évaluation environnementale, renvoyé par commission¹³⁵, même s'il s'agit de projets qui peuvent entraîner des effets environnementaux négatifs importants et à l'égard desquels les préoccupations du public sont plus grandes¹³⁶.

La participation des municipalités peut certainement influencer les conditions imposées à l'obtention de certificats d'autorisation. Des 157 conditions imposées à Trans Mountain dans le rapport définitif de l'ONE¹³⁷, plusieurs concernaient directement la participation municipale. Ainsi, une évaluation environnementale et socioéconomique devra être réalisée à chaque réaligement de tracé et soumise pour approbation à l'ONE; une approbation sera aussi nécessaire pour un plan de surveillance de la mise en œuvre et des résultats liés aux mesures et aux possibilités de formation et d'éducation offertes aux collectivités locales, autochtones et régionales. Au moins six mois avant la construction, les promoteurs devront déposer le mandat, établi en consultation avec les municipalités, des groupes de travail mis sur pied pour répondre aux enjeux particuliers liés aux questions techniques et à la construction. Également, un rapport devra être déposé sur les consultations menées auprès des municipalités, districts régionaux, collectivités, peuples autochtones, au sujet de la protection des sources d'eau municipales et communautaires¹³⁸.

On doit mettre certains bémols à ces conditions. Le processus de suivi de l'ONE pour s'assurer du respect des conditions fixées a été critiqué dans le rapport de l'automne 2015 de la Commissaire à l'environnement. Celle-ci avait alors conclu qu'en général, la surveillance par l'ONE de la conformité avec les conditions imposées pour l'approbation des pipelines n'était pas adéquate, malgré les mesures prises au cours des années précédentes. Le manque de renseignements ou d'information à jour dans des dossiers et des vérifications de

134. Carpenter, *supra* note 120 au para 103.

135. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, *supra* note 101, art 2.

136. *Ibid*, art 38.

137. *Rapport de l'Office national de l'énergie: projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*, Calgary, Office national de l'énergie, 2016, en ligne: <www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80061/114562F.pdf>.

138. *Ibid*, annexe 3.

conformité non systématiques avaient alors été relevés¹³⁹. En outre, certains mémoires déposés par des municipalités, en lien avec la réforme sur la modernisation de l'ONE et en réaction au document de discussion publié par le Comité, soulignent que le processus de consultation des municipalités survient trop tardivement¹⁴⁰, et mentionne notamment l'absence de participation de celles-ci dans les étapes préliminaires des évaluations environnementales, comme à l'étape de la détermination de la nature du projet et des solutions de rechange possibles¹⁴¹. Cela nuit au processus et à une participation significative des municipalités, que ce soit pour qu'elles puissent exprimer leurs points de vue sur la pertinence même du projet¹⁴² ou sur l'obtention de leur consentement à l'établissement du tracé, ou qu'elles puissent s'assurer du respect de leurs règlements et de leurs plans d'aménagement du territoire¹⁴³.

3. Évaluation des effets environnementaux des projets

Les pipelines créent plusieurs effets indirects, telles la contribution aux changements climatiques et l'augmentation de la pollution pour ceux vivant près des infrastructures d'extraction et de raffinage¹⁴⁴. Ces considérations ne sont pas automatiquement prises en compte lors de l'évaluation environnementale des pipelines et ne le seraient pas nécessairement si des évaluations environnementales avaient lieu en lien avec l'augmentation du transport ferroviaire, puisque la notion d'effets environnementaux est limitée¹⁴⁵. La liste de questions examinées, lors de l'évaluation environnementale du projet Trans Mountain,

139. Bureau du vérificateur général du Canada, « Rapport 2 — La surveillance des pipelines de compétence fédérale », Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable, automne 2015, en ligne : <www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201601_02_f_41021.html>.

140. Union of BC Municipalities, « Re: UBCM Response to the Government of Canada's Discussion Paper on Environmental and Regulatory Review » (25 août 2017) à la p 4; Regional Municipality of Durham, « Re: Environmental and Regulatory Reviews Discussion Paper » (28 août 2017) à la p 3.

141. Sinclair et Diduck, *supra* note 95 à la p 67.

142. City of Vancouver, « Re: Submission for Federal Environmental Assessment and Regulatory Processes » (25 août 2017) à la p 2.

143. Fédération canadienne des municipalités, « Response to Federal Environmental and Regulatory Reviews Discussion Paper » (28 août 2017); Communauté métropolitaine de Montréal, « Modernisation de l'Office national de l'énergie » (janvier 2017) à la p 12.

144. Mikadze, *supra* note 45 aux pp 92–93.

145. Stacey, *supra* note 45 à la p 176.

n'incluait pas les effets environnementaux et socioéconomiques du projet, ce qui a conduit la Ville de Vancouver et une association parentale, *Parents from Cameron Elementary School Burnaby*, à déposer une demande pour que l'évaluation de ces effets soit ajoutée¹⁴⁶. Dans sa décision, l'ONE n'avait pas exigé l'évaluation des effets en amont, issus de la production pétrolière ni de ceux en aval, découlant de l'utilisation finale du pétrole transporté par le pipeline¹⁴⁷. Cependant, à la toute fin du processus, en 2016, le gouvernement fédéral a mené des consultations supplémentaires pour, entre autres, évaluer les émissions de gaz à effet de serre (GES) en amont, produites par le projet¹⁴⁸. Sans être une reprise de l'évaluation de Trans Mountain réalisée par l'ONE, la consultation avait, selon le comité ministériel, l'objectif de prendre en compte de nouveaux facteurs, comme la chute du prix du pétrole et les engagements du Canada en matière de changements climatiques, ainsi que les préoccupations du public à l'égard du processus de l'ONE¹⁴⁹. De plus, la nouvelle liste de questions établie par l'ONE pour Énergie Est, à la suite d'une consultation publique sur le sujet, devait inclure les émissions de gaz à effet de serre susceptibles de découler des activités en amont et en aval du projet¹⁵⁰.

Les évaluations environnementales de projets individuels ne permettront jamais, au final, de saisir dans son entièreté une problématique qui dépasse largement leur seule construction ou exploitation¹⁵¹. De 1990 à 2011, les émissions reliées au sable bitumineux ont représenté 36 % de l'augmentation des émissions de GES par le Canada, et leur production a acquis un statut symbolique par rapport

146. Office national de l'énergie, *Décision n° 25 à l'égard de requêtes demandant l'ajout à la liste des questions des effets environnementaux et socioéconomiques associés aux activités en amont et à l'utilisation en aval*, Dossier OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02.

147. *Ibid* à la p 3.

148. Ressources naturelles Canada, « Mesures provisoires pour l'examen des projets de pipelines » (27 janvier 2016), en ligne : <www.canada.ca/fr/ressources-naturelles-canada/nouvelles/2016/01/mesures-provisoires-pour-l-examen-des-projets-de-pipelines.html>.

149. Comité ministériel du projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain, *Rapport du comité ministériel pour projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain* (1^{er} novembre 2016), en ligne : <www.nrncan.gc.ca/sites/www.nrncan.gc.ca/files/files/pdf/16-011_TMX%20Full%20Report_fr_nov2-11-30am.pdf>.

150. Office national de l'énergie, *Annexe 3: liste des questions pour le projet Énergie Est, 2017*, en ligne : <apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/fichier/téléchargement/3321875>.

151. Michael Cleland et Monica Gattinger, *System Under Stress: Energy Decision-Making in Canada and the Need for Informed Reform*, Ottawa, Université d'Ottawa, 2017 à la p 14.

à l'augmentation globale des GES¹⁵². Dans son rapport déposé à la suite des consultations supplémentaires pour le projet Trans Mountain, le comité ministériel cite un intervenant qui affirme que : « *it's all about the narrative of what kind of country we want for the future* »¹⁵³. Autant pour l'augmentation du transport ferroviaire que pour la construction de nouveaux pipelines, il existe certainement une nécessité d'établir un forum public où toutes les parties prenantes, y compris les municipalités, pourraient s'exprimer sur le désir même du Canada de devenir une « superpuissance énergétique », par l'exploitation du pétrole issu des sables bitumineux.

Alors que pour le transport ferroviaire, la consultation des collectivités locales, bien qu'obligatoire, soit presque nulle, dans le cadre des évaluations environnementales, le transport par pipeline exige un degré de consultation plus important. Cependant, et cela serait probablement tout aussi vrai si les évaluations environnementales s'appliquaient à l'augmentation du chargement des convois ferroviaires, ces consultations n'accordent pas une importance suffisante aux collectivités locales. La limitation aux parties intéressées, la difficile prise en compte des effets en amont et en aval et l'opposition de plusieurs collectivités, à travers le Canada, à ces projets reflètent une autre réalité. Ainsi, au-delà de l'intérêt national que ces projets représentent, l'exclusion des collectivités à cet égard représente l'oubli d'un aspect primordial : c'est avant tout celles-ci qui sont susceptibles de subir des conséquences parfois dévastatrices sur leurs terres, leur culture, leur mode de vie et leur santé¹⁵⁴.

IV. LES PLANS D'INTERVENTION D'URGENCE

Il est nécessaire que les exploitants de chemins de fer et de pipelines établissent des plans d'intervention d'urgence fournissant de façon préventive certains renseignements aux collectivités, afin que celles-ci soient préparées, en cas d'urgence reliée à un déversement d'hydrocarbures. Cependant, comme pour les certificats d'autorisation et les évaluations environnementales, ni le régime de la *Loi de 1992 sur le*

152. Lesley Matthews, *How to Restore Public Trust and Credibility at the National Energy Board*, Toronto, Institut CD Howe, 2017 à la p 3.

153. Comité ministériel du projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain, *supra* note 149 à la p 12.

154. Scott, *supra* note 45 à la p 83.

*transport des marchandises dangereuses*¹⁵⁵, qui s'applique au transport ferroviaire, ni l'élaboration des plans d'intervention d'urgence pour les pipelines, qui relève de la compétence de l'ONE, ne permettent de fournir toute l'information nécessaire aux organisations municipales.

A. Transport ferroviaire : initiatives réglementaires et volontaires

Le pétrole brut est considéré comme une matière dangereuse selon la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*¹⁵⁶. Les compagnies ferroviaires doivent, pour en faire le transport, élaborer un plan d'intervention d'urgence (PIU) qui doit être approuvé par le ministre¹⁵⁷. Le PIU doit exposer « les mesures à prendre pour réagir à un rejet réel ou appréhendé [...] qui [...] pourrait compromettre la sécurité publique »¹⁵⁸. En cas de rejet réel ou appréhendé, la personne responsable des matières dangereuses au sein d'une compagnie devra dresser un rapport d'urgence destiné à toute autorité locale située sur le territoire concerné et chargée d'intervenir en cas d'urgence¹⁵⁹. Cependant, les plans d'intervention d'urgence eux-mêmes ne doivent pas obligatoirement être rendus publics¹⁶⁰.

Les transporteurs ferroviaires doivent désormais fournir aux responsables locaux de la planification des mesures d'urgence un rapport contenant des données globales à propos de la nature et du volume des marchandises transportées¹⁶¹. Pour les transporteurs ferroviaires de catégorie I, soit le CN et le CP, cette obligation, actuellement annuelle, devra être remplie à la fin de chaque trimestre à partir d'août 2018¹⁶². Pour les autres transporteurs ferroviaires, l'obligation est annuelle, mais toute modification importante ou anticipée de la nature ou du volume des marchandises dangereuses devra être signifiée¹⁶³. Ce n'est donc pas la totalité de ces renseignements qui est fournie préalablement au transport sur un territoire donné, en raison,

155. *Loi sur les marchandises dangereuses*, supra note 18.

156. *Règlement sur le transport des matières dangereuses*, supra note 56, annexe I.

157. *Loi sur les marchandises dangereuses*, supra note 18, art 7(1) et (3).

158. *Ibid*, art 7(2).

159. *Ibid*, art 18(1); *Règlement sur le transport des matières dangereuses*, supra note 56, art 8.2.

160. Campbell, *Lac-Mégantic : questions sans réponse*, supra note 51 à la p 23.

161. *Ordre n° 36*, supra note 57, arts 1, 11.

162. *Ibid*, art 3.

163. *Ibid*, art 11.

selon le ministre des Transports, de motifs liés à la sécurité et à la logistique¹⁶⁴. Ces mesures ont tout de même été accueillies positivement par la Fédération canadienne des municipalités, qui avait précédemment formulé des demandes à ce sujet¹⁶⁵, ainsi que par l'UMQ¹⁶⁶. Il serait d'ailleurs possible que ces exigences puissent permettre de tenir responsables les transporteurs ferroviaires qui n'aviseraient pas assez rapidement les autorités locales de changements opérationnels importants¹⁶⁷. Les renseignements reliés aux marchandises dangereuses, transportées par le CN et le CP, peuvent aussi être obtenus au moyen de l'application privée AskRail®, qui permet aux premiers répondants locaux d'avoir accès au contenu des wagons, aux mesures de sécurité nécessaires et au numéro de téléphone du responsable du transporteur à joindre en cas d'urgence¹⁶⁸. Cette application est, pour l'instant, ce qui se rapproche le plus du système d'information en temps réel, suggéré lors de la réforme de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, en 1992¹⁶⁹. Le projet avait finalement été mis de côté, le comité préférant attendre la décision des États-Unis à propos de l'implantation d'un système similaire¹⁷⁰.

En 1985, l'Association canadienne de l'industrie de la chimie et l'Association des chemins de fer du Canada ont adopté l'Initiative de sensibilisation de la collectivité en matière de transport (TRANSCAER). L'objectif est d'aider les municipalités, les intervenants d'urgence et les résidents à élaborer leurs plans d'intervention d'urgence et à réaliser, au moyen de partenariats, des formations préventives. Par exemple, le programme inclut un wagon-école qui circule à travers le Canada pour former les intervenants d'urgence dans les collectivités¹⁷¹.

164. La Presse canadienne, «Transport des matières dangereuses: pas d'avis préalable aux villes», *Ici Radio-Canada* (28 avril 2016), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2016/04/28/001-regles-transport-train-matieres-dangereuses-marc-garneau.shtml>.

165. Groupe de travail sur la sécurité ferroviaire de la FCM, conférence de presse, «Allocution d'ouverture de Pauline Quinlan» (28 avril 2016), en ligne : Fédération canadienne des municipalités <fcm.ca>.

166. Union des municipalités du Québec, communiqué, «Sécurité ferroviaire et transport de matières dangereuses» (28 avril 2016), en ligne : <umq.qc.ca>.

167. Keith Byblow, Dufferin Harper et Paul Blyschak, «All Aboard!! — Legal and Commercial Issues in Transporting Crude by Rail» (2014) 52:2 *Alta L Rev* 285.

168. Association des chemins de fer du Canada, «AskRail», en ligne : <www.railcan.ca/rac-initiative/askrail>.

169. Canada, Comité législatif sur le projet de loi C-45, *Loi visant à accroître la sécurité publique en matière de transport des marchandises dangereuses*, 34^e parl., 3^e sess (30 avril 1992) à la p 1:18.

170. *Ibid* (12 mai 1992) à la p 2:21.

171. TRANSCAER, «À propos de TRANSCAER», en ligne : <www.transcaer.ca>.

Particulièrement depuis la tragédie de Lac-Mégantic, les organisations municipales se sont intéressées aux lacunes encore présentes dans le transport des marchandises dangereuses. Des associations municipales et d'autres groupes d'intérêts ont soumis différentes recommandations. En novembre 2016, lors de la *Journée de réflexion sur la sécurité ferroviaire liée au transport de matières dangereuses*, organisée par l'UMQ et par l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB), trois mesures concrètes en matière de sécurité ont été proposées¹⁷² : la création d'un mécanisme officiel de consultation pour l'accroissement significatif du transport de matières dangereuses circulant sur le territoire; la limitation de la vitesse maximale des trains transportant des marchandises dangereuses; et la création d'un programme fédéral d'aide financière pour permettre aux municipalités d'adapter leurs services d'urgence aux nouvelles exigences liées à l'augmentation du transport des matières dangereuses.

La consultation des collectivités, lors de l'élaboration des règles de sécurité et de fonctionnement, et des demandes d'exemptions à celles-ci, fait aussi partie des recommandations du rapport déposé, en juin 2016, par le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes¹⁷³. Parmi les autres recommandations concernant l'amélioration de la collaboration entre les municipalités et les compagnies ferroviaires dans le transport des marchandises dangereuses, on retrouve la nécessité de pouvoir fournir de l'information sur les marchandises dangereuses, en l'absence de couverture cellulaire, et l'expansion du rôle du Centre canadien d'urgence transport (CANUTEC), l'organisme gouvernemental chargé de fournir des conseils sur les interventions en cas d'urgence reliée au transport des marchandises dangereuses, pour qu'il puisse donner de l'information en temps réel¹⁷⁴. Dans la réponse du ministre au Comité, l'introduction d'un système d'information en temps réel n'a pas été mentionnée, mais il est souligné que Transports Canada prévoit introduire un mécanisme pour permettre aux collectivités de

172. Union des municipalités du Québec, communiqué, « Journée de réflexion sur la sécurité ferroviaire liée au transport des matières dangereuses » (4 novembre 2016), en ligne : site de l'UMQ <umq.qc.ca/publication/journee-de-reflexion-securite-ferroviaire-liee-transport-de-matieres-dangereuses/>.

173. Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, *Le point sur la sécurité ferroviaire* (juin 2016) à la p 30.

174. *Ibid* à la p 29.

commenter les changements des règles de sécurité et les demandes d'exemption¹⁷⁵. Aucun délai pour la mise en œuvre de ce système n'a été mentionné.

La problématique est cependant plus large que la seule consultation des municipalités. Le Groupe de travail sur les interventions d'urgence de Transports Canada, dans son rapport définitif, constate que peu de municipalités et de premiers intervenants sont au courant de l'existence même du Programme du plan d'intervention d'urgence¹⁷⁶. Le Groupe a recommandé à Transports Canada de faire la promotion des ressources reliées au transport des marchandises dangereuses et de faciliter l'élaboration d'un modèle de Plan d'intervention d'urgence reliée aux marchandises dangereuses, pour permettre aux collectivités d'inclure celui-ci dans leurs propres plans d'urgence¹⁷⁷. Cette recommandation ne va cependant pas aussi loin que la possibilité de consulter l'entièreté d'un plan d'intervention d'urgence et elle vise uniquement les éléments génériques, comme l'équipement et les ressources disponibles pour les collectivités, sans référence à des plans d'intervention d'urgence précis¹⁷⁸.

B. Transport par pipelines : collaboration ou ajout de responsabilités aux municipalités?

Dans le cas des pipelines, l'établissement d'un système de gestion nécessite la mise en place d'un programme de gestion des situations d'urgence¹⁷⁹. Une compagnie devra remplir plusieurs obligations continues dans l'établissement de ce programme, y compris : entrer et demeurer en contact avec les organismes pouvant intervenir en cas d'urgence et les consulter dans l'établissement et la mise à jour de son manuel des mesures d'urgence¹⁸⁰; prendre toutes les mesures

175. Ministère des Transports, *Réponse du gouvernement au sixième rapport du Comité permanent des Transports, de l'Infrastructure et des collectivités*, par le ministre Marc Garneau, Ottawa, 5 octobre 2016 à la p 8, en ligne : <www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/421/TRAN/GovResponse/RP8482427/421_TRAN_Rpt06_GR/421_TRAN_Rpt06_GR-f.pdf>.

176. Groupe de travail sur les interventions d'urgence de Transports Canada, *Rapport final et recommandations : stratégie intégrée pour améliorer l'intervention lors d'incidents de transport de marchandises dangereuses au Canada*, 13 juillet 2016 à la p 16, en ligne : <www.tc.gc.ca/media/documents/tmd-fra/ERTF-Rapport-fra.pdf>.

177. *Ibid* à la p 62.

178. *Ibid* à la p 63.

179. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, supra note 92, art 32(1).

180. *Ibid*, art 33.

raisonnables pour informer toutes les personnes associées à une activité d'intervention en cas d'urgence¹⁸¹. La compagnie devra aussi élaborer un programme d'éducation permanente, destiné aux services d'urgence, aux installations de santé, aux autres organismes compétents et à la population située près de l'emplacement du pipeline. Ce programme doit permettre d'informer ces groupes de l'emplacement du pipeline, des situations d'urgence potentielles et des mesures de sécurité à prendre en cas d'urgence¹⁸².

Les compagnies doivent aussi se plier à une série de dispositions liées aux deux *Règlements de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations aux compagnies pipelinières et régime d'autorisation)*. Ceux-ci encadrent les processus d'excavation, qui imposent des exigences de collaboration lors de travaux de construction autour d'un pipeline et d'activités pouvant entraîner un remuement du sol¹⁸³. Pour éviter des accidents de pipelines, considérant que la majorité d'entre eux sont reliés à des travaux d'excavation par des tiers¹⁸⁴, ces règlements encadrent les travaux effectués autour d'un pipeline ou qui entraînent le remuement du sol dans une zone réglementaire, soit une bande de terre de 30 mètres de part et d'autre de l'axe central de la conduite¹⁸⁵. Ces travaux sont soumis à un régime d'autorisation et obligent toute personne désirant les effectuer à présenter une demande de localisation¹⁸⁶, à la suite de laquelle la ou les compagnies pipelinières concernées devront informer le demandeur des pratiques à adopter en matière de sécurité et de l'emplacement des conduites¹⁸⁷. Le traitement de ces demandes peuvent aussi être réalisé par un centre d'appel unique¹⁸⁸, dont les

181. *Ibid*, art 34.

182. *Ibid*, art 35.

183. *Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (régime d'autorisation)*, *supra* note 61; *Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, *supra* note 61.

184. Martin Trépanier et al, « Bilan des connaissances. Transport des hydrocarbures par modes terrestres au Québec », Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) et Centre risque & performance de l'École polytechnique de Montréal, 2015 à la p 214.

185. *Loi sur l'ONE*, *supra* note 19, art 112; *Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (régime d'autorisation)*, *supra* note 61, art 2.

186. *Ibid*, art 3.

187. *Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, *supra* note 61, art 6.

188. *Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (régime d'autorisation)*, *supra* note 61, art 3.

compagnies exploitantes d'un pipeline doivent être membres, s'il en existe un couvrant leur secteur¹⁸⁹. Ce centre répond aux demandes de localisation du public et informe les membres concernés par des travaux susceptibles d'entraîner le remuement du sol¹⁹⁰. Les compagnies pipelinières doivent aussi mettre en œuvre un programme de prévention des dommages¹⁹¹, lequel doit contenir un programme de sensibilisation continu, destiné au public, pour l'informer, entre autres, de la présence d'un pipeline et de la façon de réagir aux situations imprévisibles et susceptibles de mettre la vie en danger ou de causer des dommages matériels ou environnementaux importants¹⁹².

Malgré les exigences de collaboration avec les premiers répondants et les citoyens susceptibles d'être touchés en cas d'urgence, les exigences relatives à la communication en matière de pipelines ont nécessité d'autres changements, après les réformes législatives de 2013. En raison de deux ordonnances de l'ONE, les compagnies qui détiennent une autorisation en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* doivent, depuis 2016, publier leurs manuels de mesures d'urgence sur leur site Internet, pour permettre au public de le consulter¹⁹³. Une autre ordonnance, prononcée en 2017, oblige ces compagnies à publier sur leur site Internet les renseignements concernant le programme de gestion des situations d'urgence¹⁹⁴. Certains renseignements n'ont pas à être publiés, par exemple si leur divulgation est susceptible de causer des pertes ou des profits financiers appréciables ou de nuire à la compétitivité des compagnies pipelinières¹⁹⁵. Il est à noter que la Ville de Vancouver et la Communauté métropolitaine de Montréal ont soumis des commentaires sur l'élaboration de cette ordonnance, lesquels ont influencé celle-ci. Leurs commentaires, ainsi que ceux de l'organisme Équiterre, ont permis l'ajout, dans l'ordonnance, de l'obligation que les renseignements publiés traitent des éléments propres à la région, à

189. *Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, supra note 61, art 2.

190. *Ibid.*

191. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, supra note 92, art 47.2.

192. *Règlement sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, supra note 61, art 16.

193. Office national de l'énergie, *Ordonnance MO-006-2016 obligeant à publier des manuels de mesures d'urgence* (5 avril 2016).

194. Office national de l'énergie, *Ordonnance MO-002-2017 — Publication obligatoire des renseignements relatifs au programme de gestion des situations d'urgence sur les sites Web des sociétés*, Office national de l'énergie (30 janvier 2017).

195. *Ibid.*, art 1.

l'emplacement et à la situation, et qui peuvent avoir des répercussions sur les mesures d'intervention d'urgence. Ces intervenants ont aussi influencé la disponibilité des renseignements sur la liaison avec les parties prenantes pour se préparer à une situation d'urgence et sur la formation continue¹⁹⁶. Cependant, la Communauté métropolitaine de Montréal mentionne qu'il « serait par ailleurs pertinent qu'une procédure permettant aux intervenants d'urgence municipaux d'avoir accès à l'ensemble des informations contenues dans le programme de gestion des situations d'urgence soit mise en place »¹⁹⁷.

Le régime d'autorisation pour la construction autour de pipelines est aussi critiqué par les municipalités. Dans le mémoire que l'ONE a envoyé lors des consultations relatives à la modernisation de ce régime, la Ville de Surrey a souligné qu'il est difficile, pour les municipalités, de s'assurer que l'information fournie par les compagnies pipelinières sur l'emplacement des installations est complète et suffisamment précise¹⁹⁸. Le mémoire de la Fédération canadienne des municipalités soulignait, en outre, que le nouveau régime devrait être modifié pour permettre un meilleur équilibre entre la sécurité publique et les activités d'entretien sur les autoroutes traversées par les pipelines, sans que les municipalités aient à systématiquement obtenir un permis¹⁹⁹.

V. ET SI UN DÉVERSEMENT SE PRODUIT? LA QUESTION DES ASSURANCES ET DES DOMMAGES À LONG TERME

Avant la tragédie de Lac-Mégantic, aucun montant minimal ou maximal relatif à la couverture d'assurance n'était établi pour les compagnies ferroviaires. L'Office des transports du Canada l'établissait au cas par cas²⁰⁰, en vertu de facteurs énoncés par règlement et comprenant, entre autres, le volume du trafic, les types d'agglomérations

196. *Ibid*, synthèse des commentaires reçus et annexe A.

197. Communauté métropolitaine de Montréal, *Avis d'intention d'ordonner aux sociétés pipelinières de rendre publics les renseignements sur leur programme de gestion des situations d'urgence* (11 octobre 2016) à la p 4, en ligne: <www.neb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/mrgnc/rspns/2016cmmnts/2016-11-11mnl-eng.pdf>.

198. City of Surrey, « Re: 30-Day Comment Period for National Energy Board Proposed Regulations for Pipeline Damage Prevention in Canada » (2015) Gaz I 149.

199. Fédération canadienne des municipalités, *supra* note 143.

200. Bruce Campbell, *The Lac-Mégantic Disaster: Where Does the Buck Stop?*, Ottawa, Centre canadien des politiques alternatives, 2013 à la p 31.

desservies, le volume des marchandises dangereuses et la vitesse des trains²⁰¹. La MMA, dont la couverture d'assurance avait été approuvée, possédait une assurance responsabilité à l'égard des tiers de seulement 25 millions de dollars. Il s'agit d'un montant très éloigné des coûts estimés, en 2014, pour la reconstruction de Lac-Mégantic, soit deux milliards de dollars, et ce, sans prendre en compte les coûts liés à la décontamination²⁰².

A. Exigences liées au montant des assurances

Les modifications législatives apportées en 2015 par le gouvernement fédéral imposent désormais des critères plus stricts en matière d'assurance, en vue d'améliorer l'application du principe du pollueur-payeur, qui est au cœur du développement durable et selon lequel les acteurs responsables des externalités économiques de leurs activités en assument les coûts. Il s'agissait de l'un des objectifs de la modification des lois encadrant le transport ferroviaire²⁰³. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les compagnies ferroviaires doivent désormais détenir une assurance responsabilité pour obtenir un certificat d'aptitude²⁰⁴. Pour le transport du pétrole brut, la couverture minimale exigée varie de 50 millions à 1 milliard de dollars par évènement, tout dépendant de la quantité transportée par année²⁰⁵. Elle doit couvrir les blessures causées à des tiers ou le décès de ceux-ci, les détériorations ou pertes de biens, et les risques liés à un déversement²⁰⁶. Dans le cas d'accidents ferroviaires impliquant des marchandises désignées, qui ne comprennent, pour l'instant, que le pétrole brut, l'exploitant est responsable des pertes et dommages réels subis par quiconque, des frais engagés pour prendre des mesures liées au déversement et de la perte de valeur de non-usage des ressources publiques, celles-ci comprenant les mesures prises pour restaurer l'environnement²⁰⁷.

201. *Règlement sur l'assurance responsabilité civile relative aux chemins de fer*, DORS/96-337, art 4.

202. Eric de Place, « What Do Oil Train Explosions Cost? », Seattle (Wash), Sightline Institute, 2014, en ligne : <<http://www.sightline.org/series/what-oil-train-explosions-cost/>>.

203. *Débats de la Chambre des communes*, 41^e parl., 2^e sess, n^o 192 (30 mars 2015) à la p 12503 (Lisa Raitt).

204. *Loi sur les transports*, *supra* note 16, art 92.

205. *Ibid*, annexe IV.

206. *Ibid*, art 92.

207. *Ibid*, art 153.

Cette responsabilité s'étend jusqu'à l'atteinte du seuil minimal de l'assurance responsabilité, qu'il y ait eu commission ou non d'une faute ou d'une négligence²⁰⁸. Si les pertes et les dommages dépassent ce seuil, il est possible de faire une demande d'indemnisation à la Caisse d'indemnisation pour les accidents ferroviaires impliquant des marchandises désignées²⁰⁹. Celle-ci est financée par les compagnies de chemin de fer à raison, pour le pétrole brut, d'une contribution par tonnes, ajustable à chaque année²¹⁰. En outre, en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, les provinces et municipalités peuvent dorénavant demander le remboursement des dépenses engagées pour un incendie découlant de l'exploitation d'un chemin de fer²¹¹. C'est à l'Office des transports que reviendra la décision d'ordonner ou non le remboursement²¹².

Les normes établies pour l'assurance responsabilité et pour la responsabilité financière des exploitants de pipelines sont similaires. Que le rejet de produits contenus dans un pipeline soit intentionnel ou non, les personnes dont la faute ou la négligence ont causé le rejet seront responsables de toutes les pertes ou tous les dommages subis par toute personne, des frais engagés pour prendre des mesures relatives au rejet et de la perte de valeur de non-usage liée aux ressources publiques²¹³. Cependant, si le rejet est non intentionnel, l'exploitant assume une responsabilité limitée. Elle est d'au maximum 1 milliard de dollars si le pipeline possède une capacité de plus 250 000 barils de pétrole par jour²¹⁴. Les limites pour les autres types de pipelines seront éventuellement établies par règlement. L'exploitant a l'obligation de disposer de ressources financières suffisantes pour assumer cette responsabilité²¹⁵. L'ONE conserve le pouvoir d'ordonner le remboursement des frais liés aux mesures raisonnables qu'a prises une personne — que ce soit une institution gouvernementale fédérale, provinciale ou municipale, ou un corps dirigeant autochtone — à la suite du déversement²¹⁶. Des mesures sont aussi prévues lorsqu'une compagnie ne

208. *Ibid*, arts 152.7–152.8.

209. *Ibid*, art 154.4(1).

210. *Ibid*, art 155.3.

211. *Loi sur la sécurité ferroviaire*, *supra* note 17, art 23(1).

212. *Ibid*, art 23(4).

213. *Loi sur l'ONE*, *supra* note 19, art 48.12(1).

214. *Ibid*, art 48.12(5).

215. *Ibid*, art 48(13).

216. *Ibid*, art 48.15.

se conforme pas à une ordonnance de l'ONE ou n'a pas les ressources nécessaires pour payer les frais et les indemnités²¹⁷.

B. Coûts réels des déversements reliés au transport des hydrocarbures

Comme le démontre la tragédie de Lac-Mégantic, un déversement d'hydrocarbures peut mener à des coûts très importants, sur les plans financier, humain et environnemental. À titre d'exemple, Enbridge a estimé que le déversement dans la rivière Kalamazoo au Michigan, en 2010, et la décontamination subséquente lui auront coûté au moins 1,2 milliard de dollars²¹⁸. Au Canada, la rupture, en 2007, d'une conduite de transfert appartenant à Trans Mountain Pipeline LP a causé le déversement de 240 000 litres de pétrole brut de synthèse, l'évacuation de 250 personnes et la contamination de l'environnement marin du passage Burrard²¹⁹. Les frais de décontamination, de plus de 15 millions de dollars, ont été assumés par Trans Mountain. Un autre déversement, survenu à l'hiver 2016 en Saskatchewan et causé par la rupture d'un pipeline appartenant à Husky Energy (relevant de la compétence de la Saskatchewan), a entraîné des coûts de 107 millions de dollars pour la compagnie en raison du déversement de 225 000 litres de pétrole sur les berges de la rivière Saskatchewan Nord²²⁰. Le déversement a aussi entraîné des conséquences environnementales importantes, causant la mort de 140 individus de différentes espèces, dans une zone comptant au moins 10 espèces possédant un statut d'espèce en voie de disparition, menacée ou préoccupante²²¹.

Le système d'assurance élaboré par le gouvernement fédéral est cependant loin de garantir qu'une compagnie acceptera de déboursier tous les montants reliés à un déversement d'hydrocarbures. Dans le cas des deux déraillements survenus près de Gogama en 2015, le CN conteste, devant le Tribunal de l'environnement, le montant de

217. *Ibid*, arts 48.16, 48.18.

218. Valerie Volcovici, « US, Enbridge Reach \$177 Million Pipeline Spill Settlement », *Reuters* (Wash) (20 July 2016), en ligne : <www.reuters.com/article/us-enbridge-inc-michigan-oilspill-report-idUSKCN100154>.

219. « 3 Compagnies Plead Guilty to Burnaby Oil Spill », *CBC News* (3 octobre 2011), en ligne : <www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/3-companies-plead-guilty-to-burnaby-oil-spill-1.1005862>.

220. Dan Healing, « Cleanup of Oil Spill in Sask Cost \$107M, Husky Energy Says », *The Canadian Press* (24 février 2017), en ligne : <www.ctvnews.ca>.

221. Elizabeth McSheffrey, « Where Did All the Data Go? », *National Observer* (16 février 2017).

près de 350 000 \$ que lui réclame le gouvernement provincial de l'Ontario²²². De plus, quatre ans après Lac-Mégantic, une poursuite de 409 millions de dollars du gouvernement du Québec à l'encontre du CP est toujours en cours²²³.

Au regard des coûts du déraillement de Lac-Mégantic et d'un déversement de l'ampleur de celui de la rivière Kalamazoo, les mesures canadiennes actuelles ne suffisent toujours pas à exiger de l'exploitant le remboursement de tous les coûts liés aux déversements — surtout si le rejet n'est pas intentionnel, dans le cas des pipelines. Limiter la responsabilité d'une compagnie pipelinère, c'est, en fait, limiter le principe du pollueur-payeur, lequel ne s'applique véritablement que si le pollueur est responsable de tous les coûts, sans possibilité d'atteindre un montant maximal²²⁴. Dans cette optique, la Fédération québécoise des municipalités s'oppose au projet tant que TransCanada n'établira pas un fonds de réserve de cinq milliards de dollars en prévision d'éventuels déversements²²⁵.

Les compensations financières ne peuvent pas non plus remédier à tout. Une étude réalisée pour la Ville de Vancouver en 2015 conclut que les municipalités « *bear the physical scars of spills on the landscape, experience the core losses to their economies, and confront the long-term effects through costly and long-lasting recoveries* »²²⁶. Le temps pourrait aussi être un facteur qui impose un fardeau supplémentaire aux municipalités en cas de dommages liés à l'environnement et à la santé, et qui se manifestent tardivement. Tant pour le transport ferroviaire que pour le transport par pipeline, les poursuites en recouvrement de créances se prescrivent par trois ans après la date des pertes, dommages ou frais, et par six ans à compter de la date de l'accident

222. « Gogama : Le CN refuse de dédommager le gouvernement », *Radio-Canada* (26 juillet 2017), en ligne : <<http://ici.radio-canada.ca>>.

223. La Presse canadienne, « Le CP est responsable du drame de Lac-Mégantic, selon la poursuite de Québec », *Radio-Canada* (21 octobre 2016), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/810059/lac-megantic-cp-canadien-pacifique-responsable-poursuite-quebec>.

224. Peter Forrester, Kent Howie et Alan Ross, « Energy Superpower in Waiting: New Pipeline Developments in Canada, Social License, and Recent Federal Energy Reforms » (2015) 53:2 *Alta L Rev* 419 au para 74.

225. Fédération québécoise des municipalités, *Position de la FQM sur le projet Oléoduc Énergie Est*, Résolution CA-2017-06-01/16 (1^{er} juin 2017).

226. Jeremy Stone, *Local Government Impacts of Oil Spills*, Vancouver, Recovery and Relief Services, Inc, 2015 à la p 6, en ligne : <http://www.recoveryandrelief.org/rc_images/local_government_impacts_of_oil_spills___final___05052015.pdf>.

ferroviaire²²⁷. Réclamer des dommages au-delà des délais de prescription est cependant possible. Ainsi, au sein des milieux aquatiques, « des impacts peuvent être observés sur plusieurs années, parfois, plus d'une décennie, après un déversement »²²⁸. Les effets sur la santé physique et mentale des citoyens à proximité, bien qu'ils soient encore peu étudiés, pourraient mener à l'indemnisation de dommages pulmonaires persistants et de dommages génétiques potentiellement cancérigènes et de dommages découlant d'une augmentation des troubles de l'anxiété et des chocs post-traumatiques²²⁹. Les services offerts par les municipalités et les provinces pour répondre à ces effets pourraient évidemment être touchés, ainsi que les ressources financières nécessaires pour y répondre²³⁰. Dans de telles circonstances et dans l'optique de l'application du principe du pollueur-payeur, le fait que la prescription s'applique uniquement pendant six ans après les événements est difficilement justifiable.

CONCLUSION

De nombreuses conclusions peuvent être tirées de la présente comparaison. Ainsi, malgré les fondements de la réglementation intelligente, qui devrait favoriser l'inclusion des parties prenantes, les cadres législatifs du transport par pipeline et du transport ferroviaire ne permettent pas une prise en considération complète des préoccupations des municipalités. La non-disponibilité des renseignements sur les systèmes de gestion de la sécurité et sur les plans d'intervention d'urgence, le manque de suivi des organismes de régulation, les lacunes constatées dans le processus d'évaluation environnementale et la portée limitée, particulièrement quant aux conséquences à long terme, des mécanismes d'assurance responsabilité sont des problématiques sur lesquelles l'Office des transports et l'Office national de l'énergie devront se pencher s'ils veulent accorder le rôle qui revient aux municipalités dans la régulation du transport des hydrocarbures. Il est difficile de

227. *Loi sur l'ONE*, supra note 19, art 48.12(12); *Loi sur les transports*, supra note 16, art 153.2(3).

228. Université du Québec à Rimouski et Institut des sciences de la mer de Rimouski, « État des connaissances sur l'impact des accidents pétroliers et des méthodes d'intervention utilisées pour les systèmes côtiers nordiques » dans le cadre de *l'Évaluation environnementale stratégique globale sur les hydrocarbures*, 2015 à la p 103.

229. Angela Eykelbosh, *Short- and Long-Term Health Impacts of Marine and Terrestrial Oil Spills*, Vancouver Coastal Health, 2014 à la p 34.

230. *Ibid* à la p 27.

déterminer, à titre comparatif, si l'un des deux régimes considère davantage les collectivités locales dans sa prise de décision, bien que les dispositions encadrant le transport par pipeline offrent techniquement plus d'occasions d'intervention par les collectivités locales.

Le Parkland Institute et le Centre canadien pour les politiques alternatives ont récemment conclu que le Canada ne peut, en même temps, respecter les objectifs de l'Accord de Paris et favoriser l'expansion des industries pétrolières et gazières²³¹. L'utilité des nouveaux pipelines est mise en question, d'autant plus que la consommation d'hydrocarbures est peut-être même destinée à diminuer d'ici quelques années, en raison des mesures plus strictes concernant les émissions des véhicules et le développement de nouvelles sources d'énergie pour les transports²³². Cependant, dans le cas où le transport des hydrocarbures demeure nécessaire, aucune demi-mesure ne peut être demandée aux acteurs du milieu de l'énergie et au gouvernement fédéral.

231. J David Hugues, *Can Canada Expand Oil and Gas Production, Build Pipelines and Keep its Climate Change Commitments?*, Ottawa, Centre canadien des politiques alternatives, 2016 à la p 31, en ligne : <<https://www.policyalternatives.ca/>>.

232. « Breaking the Habit: The Future of Oil », *The Economist* (26 novembre 2016), en ligne : <www.economist.com/news/special-report/21710628-worlds-use-oil-approaching-tipping-point-writes-henry-tricks-dont-expert>.