

Document de travail :

RÈGLEMENT SUR LES RESPONSABLES DÉSIGNÉS

Document de travail : Règlement sur les responsables désignés

Introduction

La *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* (la « LRCE »), proposée par le projet de loi C-69¹, instituerait la Régie canadienne de l'énergie (la « Régie ») et une commission formée d'arbitres indépendants. En vertu de la LRCE, la plus grande partie des attributions de la Régie relèveraient de la Commission. La LRCE accorde également au gouvernement du Canada le pouvoir de prendre des règlements qui préciseraient que certaines décisions de nature technique et administrative peuvent être rendues par des « responsables désignés » de la Régie. L'objet du présent document est de solliciter votre avis sur la démarche à privilégier pour élaborer ce règlement. Il renferme cinq questions que nous soumettons à votre réflexion en vue d'obtenir vos commentaires.

Mise en contexte

La Régie assurera une surveillance réglementaire pendant tout le cycle de vie de l'infrastructure énergétique, ce qui comprend les pipelines interprovinciaux et internationaux, les lignes internationales de transport d'électricité et les lignes interprovinciales désignées, ainsi que les projets d'énergie renouvelable extracôtière.

La LRCE définit la mission de la Régie, qui comprend ce qui suit :

- rendre des décisions, pendant tout leur cycle de vie, à l'égard des pipelines, des lignes électriques, des projets d'énergie renouvelable extracôtière et des pipelines abandonnés sous réglementation fédérale, et surveiller les activités s'y rattachant;
- rendre des décisions sur le transport, les droits et les tarifs, et surveiller tout ce qui a trait à ces aspects;
- surveiller le commerce des produits énergétiques;
- fournir des conseils et produire des rapports sur des questions relatives à l'énergie;
- prévoir des processus de règlement extrajudiciaire des différends.

Structure de la Régie canadienne de l'énergie

Une fois en vigueur, la LRCE établirait une structure de gouvernance moderne qui séparerait les fonctions quasi judiciaires de la Régie de ses activités courantes. Elle créerait aussi une branche quasi judiciaire, la Commission, relevant d'un commissaire en chef. Le rôle de la Commission serait de formuler des recommandations et de rendre des décisions sur les projets d'infrastructure sous réglementation fédérale pendant tout le cycle de vie des projets. Un

¹ La LRCE proposée a été déposée au Parlement le 8 février 2018 par l'entremise du projet de loi C-69 intitulé *Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*. Lorsque ce projet de loi recevra la sanction royale, la LRCE, en entrant en vigueur, remplacera la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et créera la Régie canadienne de l'énergie.

conseil d'administration serait formé et chargé de la gouvernance de la Régie, à qui il donnerait des orientations et des conseils stratégiques. Le président-directeur général (« PDG ») de la Régie s'occuperait de la gestion des affaires courantes de celle-ci.

Responsables désignés dans la LRCE

S'agissant de la structure de gouvernance moderne, la LRCE stipule que certaines décisions peuvent être rendues par des responsables désignés. On pense que ces derniers joueront un rôle important dans le régime réglementaire en général, en contribuant par leur expertise technique à la mise en œuvre efficace des attributions de la Régie. En vertu de la LRCE, les responsables désignés sont des employés de la Régie, nommés par le PDG qui superviserait leur travail.

La LRCE précise qu'un responsable désigné peut rendre, modifier et annuler des ordonnances, ainsi que leur assortir des conditions, pour faire ce qui suit :

- autoriser une personne à entrer en contact avec une installation abandonnée, à la modifier ou à l'enlever;
- désigner un pipeline comme pipeline orphelin ou pipeline abandonné orphelin;
- construire un pipeline ou exécuter des travaux sur un pipeline qui se trouve près d'opérations minières, ou mener des activités minières près d'un pipeline.

La LRCE stipule que la Commission et les responsables désignés doivent, lorsqu'ils rendent une décision ou une ordonnance au titre de cette loi, tenir compte des effets préjudiciables que la décision ou l'ordonnance peut avoir sur les droits des peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Commission et les responsables désignés sont tenus de motiver par écrit leurs décisions et leurs ordonnances, qui doivent par ailleurs être rendues publiques. Il peut être interjeté appel de toute décision ou ordonnance des responsables désignés devant la Commission.

La LRCE renferme également une disposition qui accorde le pouvoir de prendre des règlements précisant que certaines décisions de nature technique et administrative peuvent être rendues par des responsables désignés :

54. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements précisant :

a) celles des attributions de nature technique ou administrative de la Commission qui peuvent être exercées par les responsables désignés;

b) les circonstances dans lesquelles ces attributions ne peuvent être exercées que par les responsables désignés;

c) les procédures et pratiques applicables à l'exercice de ces attributions par les responsables désignés.

En vertu de la LRCE, la Commission possède de nombreux pouvoirs et peut rendre des décisions et formuler des recommandations visant de multiples aspects. Certaines de ces décisions sont assez complexes, par exemple l'évaluation des retombées, positives ou négatives, d'un projet pipelinier d'envergure qui est proposé. En pareil cas, il est possible de tenir une audience pour permettre d'entendre les divers intérêts en présence. Ce type de fonctions quasi judiciaires et décisionnels est moins fréquent que d'autres types de décisions qui sont rendues sous le régime de la LRCE et qui sont plus techniques, plus courantes ou plus simples.

Élaboration d'un règlement sur les responsables désignés

La LRCE renferme une disposition qui stipule qu'un règlement peut être mis en place précisant que certaines décisions de nature technique et administrative peuvent être rendues par des responsables désignés. Beaucoup de décisions relevant de la Commission en vertu de la LRCE pourraient être considérées comme « de nature technique ou administrative », dont celles-ci :

- Délivrance d'autorisations ou d'avis de nature administrative, notamment :
 - un permis visant à corriger des erreurs mineures relevées dans les plan, profil et livre de renvoi enregistrés (détails sur l'emplacement définitif du pipeline) d'un projet de pipeline déjà approuvé;
 - un certificat de non-paiement d'une sanction administrative pécuniaire;
- Délivrance d'autorisations ou d'ordonnances durant le cycle de vie d'un projet après que les normes techniques requises ont été satisfaites, notamment :
 - une autorisation (permission) de mettre un pipeline en service pour le transport d'un produit, une fois connus les résultats des essais de pression continue (par exemple, des essais hydrostatiques);
 - une ordonnance de sécurité à l'égard d'une société réglementée qui ne s'est pas conformée à une norme technique obligatoire ou à un règlement.

Certaines décisions de la Commission peuvent aussi être principalement de nature technique ou administrative, en fonction des circonstances. Notons, à titre d'exemples, l'approbation d'une modification d'une décision qui peut être un acte relativement mineur dans certains cas, comme réviser la longueur d'une conduite dans une station de compression par rapport à la conception initiale, et, dans d'autres cas, beaucoup plus complexe, comme la modification du tracé d'un pipeline qui est susceptible de toucher plusieurs propriétaires fonciers.

Chaque projet, chaque demande et chaque examen comportent des faits et des circonstances uniques, et même les décisions principalement « techniques » peuvent exiger que l'on trouve un équilibre entre des intérêts divergents ou que l'on ait à analyser des conclusions de fait et de droit complexes. Pour cette raison, il sera important que le règlement définisse, d'une part, des rôles précis en matière de prise de décisions, tout en laissant, d'autre part, un degré raisonnable de latitude à la Régie pour qu'elle puisse s'adapter aux faits du dossier soumis à son examen.

Règlement sur les responsables désignés – aspects fondamentaux à prendre en compte

Deux aspects fondamentaux doivent être pris en considération dans l'élaboration du règlement, à savoir :

1. À partir de quels critères déterminera-t-on si une décision de la Commission est « de nature technique ou administrative »?
2. Dans quelles circonstances une décision « de nature technique ou administrative » devrait-elle être confiée à la Commission plutôt qu'à des responsables désignés?

Suivent les critères et les circonstances proposées.

Critères pour reconnaître les décisions « de nature technique ou administrative »

Le règlement sur les responsables désignés recensera les attributions « de nature technique ou administrative » que les responsables désignés peuvent exercer. L'établissement des critères permettant de déterminer si une décision à rendre en vertu de la LRCE est « de nature technique ou administrative » procurerait une orientation et assurerait une plus grande uniformité dans la rédaction du règlement. Les critères pourraient être les suivants :

- La décision n'exigera vraisemblablement pas que des intérêts divergents soient soupesés;
- La décision a trait à des détails techniques d'un projet déjà approuvé;
- La décision touchera vraisemblablement peu de parties prenantes directement;
- La décision exigera des connaissances techniques approfondies dans un domaine précis;
- La décision n'implique aucune conclusion de droit (p. ex. résultats de décisions des tribunaux) ou considérations d'ordre constitutionnel;
- La décision appliquera un « test » ou une norme, laissant peu ou pas de pouvoirs discrétionnaires (p. ex. évaluation par rapport à un seuil quantitatif ou à une exigence juridique);
- La décision n'aura pas de conséquences sur l'ensemble de l'industrie.

Question 1. Quels changements, s'il y a lieu, proposeriez-vous aux critères ci-dessus pour déterminer si une décision prise en vertu la LRCE est « de nature technique ou administrative »?

Question 2. Y a-t-il d'autres critères qui pourraient être employés pour déterminer si une décision est « de nature technique ou administrative »?

Circonstances dans lesquelles une décision « de nature technique ou administrative » devrait être confiée à la Commission plutôt qu'à des responsables désignés

Il peut arriver, dans des situations particulières, qu'une décision qui relève habituellement d'un responsable désigné doive être rendue par la Commission. Répertorier ces circonstances pourrait aider à rendre le processus prévisible pour appuyer des rôles décisionnels bien définis, tout en laissant suffisamment de latitude pour s'adapter à la situation.

Les circonstances possibles où une question qui est « de nature technique ou administrative » qui devrait être confiée à la Commission plutôt qu'à des responsables désignés, incluent :

- Une décision doit être rendue à l'égard d'une demande plus vaste soumise à l'examen de la Commission;
- Un intérêt important a été manifesté à l'égard de la demande par des groupes autochtones, des organisations non gouvernementales, des fonctionnaires et le public;
- Le responsable désigné demande à ce que la question soit soumise à l'examen de la Commission;
- La décision exige que l'on établisse un équilibre entre divers intérêts;
- D'importantes questions de politique ou juridiques sont soulevées.

Question 3. Le cas échéant, quels changements proposeriez-vous aux circonstances décrites ci-dessus?

Question 4. Y a-t-il d'autres circonstances dont il faudrait tenir compte pour confier une décision à la Commission plutôt qu'à un responsable désigné?

Question 5. Y a-t-il des circonstances où une décision « de nature technique ou administrative » devrait toujours être rendue par un responsable désigné?

Prochaines étapes

Si vous avez des observations à formuler sur l'une ou l'autre des cinq questions posées dans le présent document de travail sur le règlement dont l'élaboration relève du gouvernement du Canada, vous pouvez nous les transmettre par courriel, par télécopieur ou par la poste, aux coordonnées ci-dessous. La date limite pour soumettre des commentaires est le 28 novembre 2018.

Au terme de cette période, les observations écrites seront publiées ici :

<https://www.rncanengagenrcan.ca/fr/collections/un-nouvel-organisme-canadien-de-reglementation-de-lenergie>. Celles qui auront été présentées au plus tard à la date limite seront étudiées et prises en considération dans l'élaboration du règlement sur les responsables désignés. Le règlement proposé sera prépublié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* pour une période de commentaires de 30 jours. L'information sur cette période de commentaires sera publiée à une date ultérieure. Un avis concernant cette possibilité sera affiché dans ce site.

Nous vous invitons à consulter <https://www.rncan.gc.ca/21387> pour obtenir des renseignements à jour sur le règlement proposé. Vous pouvez aussi vous inscrire à une liste de distribution pour recevoir des renseignements à jour à mesure que progressera l'élaboration du règlement, y compris des informations sur les occasions de participation du public.

Coordonnées

Équipe sur le règlement relatif aux responsables désignés
Office national de l'énergie

517, Dixième Avenue S.-O., bureau 210

Calgary (Alberta) T2R 0A8

Téléphone : 403-292-4800 (ou, sans frais, 1-800-899-1265)

Télécopieur : 403-292-5503 (ou, sans frais, 1-877-288-8803)

TTY (téléimprimeur) : 1-800-632-1663

Courriel : nrcan.designatedofficer-responsablesdesignes.rncan@canada.ca

Personnes-ressources :

Carly Milne, Spécialiste – Élaboration de la réglementation, Office national de l'énergie

Téléphone : 403-617-1738

Zak Jacques, conseiller en politique, Ressources naturelles Canada

Téléphone : 343-292-6683

Annexe A : Modèle de gouvernance et attributions découlant de la LRCE

- La LRCE définit le cadre de gouvernance suivant pour la Régie :
 - Conseil d'administration : organe interne de la Régie chargé de la gouvernance de cette dernière, y compris de lui donner des conseils et des orientations stratégiques. Le conseil d'administration ne donnerait aucune instruction ni aucun conseil à l'égard de décisions, ordonnances ou recommandations particulières.
 - Commission : branche indépendante de la Régie chargée des fonctions quasi judiciaires et habilitée à rendre des décisions, ordonnances et recommandations importantes, telles que stipulées dans la LRCE. La Commission est constituée de commissaires et est dirigée par un commissaire en chef. Elle a les pouvoirs d'une cour d'archives à l'égard des questions relevant de sa compétence, y compris, par exemple, la tenue d'audiences, l'examen de documents et l'application de ses ordonnances.
 - Président-directeur général (« PDG ») : personne chargée de la gestion des affaires courantes de la Régie, notamment la supervision du personnel et du travail de celui-ci; il apporte un soutien technique et administratif à la Commission et au conseil d'administration.
 - Responsable désigné : poste au sein de la Régie auquel certains pouvoirs sont accordés en vertu de la LRCE et des règlements. Le PDG de la Régie désigne les employés de celle-ci à titre de responsables désignés, en fonction de leur expertise et de leurs antécédents dans des domaines précis qui sont pertinents à la compétence de la Régie (p. ex., génie, sécurité, environnement, réglementation financière).
 - Régie : désigne l'ensemble de l'organisation et regroupe toutes les entités indiquées précédemment.