



Résumé des consultations – Phase 1

**INITIATIVE DE RÈGLEMENT DE
RESSOURCES NATURELLES
CANADA
SUR L'ÉNERGIE EXTRACÔTIÈRE
RENOUVELABLE**



1. Introduction

L'initiative de règlement sur l'énergie extracôtière renouvelable (EER) a comme objectif d'élaborer un règlement moderne en matière de sécurité et de protection de l'environnement. Le règlement s'appliquera aux activités d'exploration, de construction, d'exploitation et de désaffectation liées aux projets d'énergie renouvelable et aux lignes électriques dans les zones extracôtières du Canada.

Le règlement appuiera la Partie 5 – Projets d'énergie renouvelable extracôtière et lignes extracôtières – de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, qui est entrée en vigueur en août 2019. Cette loi permet à la Régie de l'énergie du Canada (REC) d'examiner et d'autoriser les activités liées à l'EER dans les zones extracôtières du Canada.

Ressources naturelles Canada (RNCa) dirige l'élaboration du règlement. La REC, en tant qu'organisme de réglementation du cycle de vie responsable de l'application de ce futur règlement, soutient l'initiative et fournit une expertise technique.

RNCa considère la participation du gouvernement, des intervenants et des Autochtones comme une contribution essentielle à l'élaboration du règlement. À ce titre, RNCa mène deux phases de consultation avant la rédaction initiale du règlement. Le projet de règlement sera ensuite publié dans la Partie 1 de la *Gazette du Canada* afin de recueillir les commentaires du public. Après avoir examiné ces commentaires, RNCa apportera les modifications nécessaires au projet de règlement avant la publication finale du règlement dans la *Gazette du Canada*, moment où ce dernier aura force de loi.

La première phase de consultation s'est déroulée du 4 octobre 2020 au 8 janvier 2021 et a porté sur l'approche générale de RNCa pour l'élaboration du règlement. La deuxième phase de consultation commencera à l'automne 2021 et portera sur les exigences réglementaires techniques qui éclaireront la rédaction du règlement. RNCa examinera les commentaires fournis tout au long du processus et en tiendra compte, selon le cas, dans le règlement. RNCa tient à fournir un résumé des commentaires fournis au cours de chaque phase afin que tous les participants puissent en prendre connaissance.

Le présent document est un résumé des commentaires présentés à RNCa au cours de la première phase de consultation.

2. Méthode de consultation

¹ Aux fins du présent document, RNCan désigne tous les participants comme des intervenants afin de préserver l'anonymat de tous les commentaires dans le résumé. Nous reconnaissons que les provinces et les territoires, les signataires de traités modernes, les organisations autochtones nationales et les groupes autochtones sont plus que des intervenants.

RNCan a lancé la première phase de consultation pour l'élaboration du règlement le 4 octobre 2020. Au cours de cette première phase, RNCan a communiqué avec les intervenants¹ concernés ayant un intérêt dans le développement de projets d'EER au Canada. Les intervenants comprenaient notamment des ministères et organismes de réglementation fédéraux, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des entreprises d'énergie éolienne et d'électricité extracôtières, des services publics, des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE), des associations industrielles, des groupes de travailleurs, des signataires de traités modernes, des organisations autochtones nationales et des groupes autochtones des régions côtières de partout au Canada.

Afin de consulter les intervenants, RNCan a publié un [document de travail intitulé *L'approche du Canada en matière de réglementation sur l'énergie extracôtière renouvelable*](#) et a organisé un webinaire. Le document de travail présente un aperçu des projets d'EER, l'approche générale de RNCan pour l'élaboration du règlement et contient une série de questions pour orienter la rétroaction des intervenants. RNCan a reçu des commentaires oralement et par écrit.

3. Rétroaction à la suite du webinaire

RNCan a tenu son webinaire de la phase 1 du règlement le 26 novembre 2020. Au cours du webinaire, RNCan a donné aux participants un aperçu de l'initiative de réglementation et du contenu du document de travail, a présenté les principales étapes et le calendrier du processus d'élaboration du règlement et a conclu par une séance de questions et de réponses. Plus de 50 intervenants ont participé au webinaire, dont des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, de l'industrie, des groupes autochtones, des ONGE ainsi que des ministères et organismes de réglementation fédéraux.

Dans l'ensemble, les intervenants ont appuyé l'initiative de règlement sur l'EER qui clarifiera la réglementation pour le développement de l'énergie renouvelable dans les zones côtières et contribuera à faciliter l'essor d'une industrie émergente.

Certains intervenants ont demandé des éclaircissements sur le rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux dans le développement de projets d'EER au Canada, en particulier dans les provinces et territoires ayant des accords de gestion conjointe avec le gouvernement fédéral pour le développement des ressources pétrolières et gazières extracôtières. RNCan a précisé qu'il est ouvert aux discussions sur la gestion conjointe avec les provinces et les territoires intéressés. RNCan a également avancé que le développement futur de l'énergie extracôtière renouvelable au Canada nécessitera une collaboration étroite avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, car le secteur de l'électricité relève de leur compétence. Toutefois, les discussions sur la gestion conjointe ne s'inscrivent pas dans la portée de l'initiative de règlement sur l'EER.

D'autres questions visaient à obtenir des précisions sur les types d'approbations réglementaires requises pour un projet d'EER, comme les approbations d'autres entités fédérales, provinciales ou territoriales. D'autres questions portaient sur le type de renseignements que les règlements exigeront à différentes étapes, la principale différence entre les exigences réglementaires fondées sur les résultats et celles qui sont normatives, et la participation des groupes autochtones pendant l'examen des projets. RNCan a conclu le webinaire en invitant les intervenants à soumettre des commentaires écrits à propos du document de travail d'ici le 8 janvier 2021.



4. Rétroaction sur le document de travail

Le document de travail donne aux lecteurs une vue d'ensemble des phases du cycle de vie d'un projet d'EER et décrit les principaux risques pour la sécurité et l'environnement qui doivent être pris en compte par les organismes de réglementation au cours de chaque phase du cycle de vie. Il propose ensuite des principes directeurs que RNCan utilisera pour élaborer le règlement et une approche générale pour le projet de règlement qui suit les phases du cycle de vie d'un projet d'EER. Il se termine par une série de questions de discussion adressées aux intervenants et sollicite des commentaires sur tout autre élément présenté dans le document.

RNCan a reçu des commentaires de ses homologues provinciaux et territoriaux, de sociétés d'ingénierie, d'organismes de réglementation de l'énergie, de groupes autochtones, d'ONGE et d'associations industrielles. Des commentaires ont été reçus pour chaque question de discussion du document de travail, en plus d'autres commentaires. De manière générale, les commentaires reçus à propos de l'initiative de règlement sur l'EER étaient favorables, car l'industrie de l'EER est en pleine croissance à l'échelle mondiale et l'élaboration du règlement aidera les administrations côtières du Canada à atteindre les objectifs de réduction des émissions. Un résumé des commentaires pour chaque question est présenté dans les pages suivantes.

Q1 : RNCan a proposé cinq principes directeurs pour l'élaboration du règlement. Les principes directeurs sont-ils appropriés pour l'élaboration d'exigences en matière de sécurité et de protection de l'environnement pour les projets d'EER? Quels changements, s'il y a lieu, apporteriez-vous aux principes directeurs? Existe-t-il d'autres principes que RNCan devrait utiliser lors de l'élaboration du REER?

Les intervenants étaient dans l'ensemble favorables aux cinq principes directeurs présentés dans le document de travail, qui seront utilisés pour élaborer les exigences en matière de sécurité et de protection de l'environnement pour le règlement. Toutefois, plusieurs intervenants ont demandé plus d'information sur la façon dont RNCan tiendra compte des principes dans l'élaboration du règlement ou ont fourni des renseignements supplémentaires pour guider la façon dont les principes seront utilisés.

Plusieurs intervenants ont indiqué que le principe de réduction du fardeau administratif devrait viser à éviter tout chevauchement potentiel entre les organismes de réglementation fédéraux, provinciaux et territoriaux. Si les rôles ne sont pas clarifiés dès le début de l'examen d'un projet, il est possible que différents organismes de réglementation évaluent le même type de renseignements pour différentes approbations, ce qui entraînerait des coûts administratifs supplémentaires pour les promoteurs.

Il a été constaté que, bien qu'il soit important de réduire le fardeau administratif pour encourager les investissements dans l'industrie émergente de l'EER, le règlement devrait mettre l'accent sur l'atteinte du plus haut niveau de sécurité et de protection de l'environnement et encourager le développement responsable.

On a fait remarquer que le règlement devra fournir aux promoteurs des méthodes claires pour quantifier et évaluer les risques, particulièrement pour les projets qui déploient de nouvelles technologies pour lesquelles les risques sont inconnus. Dans le but d'appuyer une approche fondée sur les résultats, le règlement ou les documents d'orientation connexes devraient faire référence aux meilleures pratiques et aux normes internationales afin d'accroître la certitude réglementaire.

De multiples intervenants ont également proposé des principes supplémentaires qui devraient être utilisés lors de l'élaboration du règlement, tels que l'assurance de la transparence pendant les processus de consultation publics et l'intégration du travail d'ingénieurs professionnels au processus d'examen afin de garantir le respect des normes les plus élevées et les plus sûres lors de l'examen des projets.

Q2 : RNCan a proposé cinq éléments clés pour le règlement qui comprennent des exigences que les promoteurs de projets doivent respecter en fonction du type d'activité proposé. Les éléments et exigences proposés sont-ils appropriés? Avez-vous des changements à suggérer? Y a-t-il d'autres éléments ou exigences dont RNCan devrait tenir compte lors de l'élaboration du règlement?

Les intervenants étaient dans l'ensemble favorables aux cinq éléments clés et aux exigences proposés pour le règlement, mais ont fait remarquer qu'il fallait plus de renseignements pour évaluer pleinement ce que propose RNCan.

Plusieurs intervenants ont souligné les types de renseignements que le règlement pourrait intégrer sous chaque élément proposé du cadre réglementaire ou ont demandé des précisions sur les types d'activités qui seront couvertes.


Un point commun relevé par les intervenants est la nécessité de prendre en compte les exigences financières des entreprises et la manière dont le recouvrement des coûts s'appliquera aux entreprises réglementées lors de l'examen des projets d'EER.

Un intervenant a demandé si les renseignements environnementaux (p. ex. les données météocéaniques et les données sur les pêches, les mammifères marins, les oiseaux) seront mis à la disposition des promoteurs, au cours de la phase de sélection et de planification du site, pour aider à orienter les programmes de relevés.

Un intervenant a souligné que les effets des technologies d'EER dans les eaux canadiennes sont inconnus. Par conséquent, pour éviter les effets les plus importants, les aires marines protégées ou autres zones de conservation désignées devraient être évitées en tant que sites de développement de projets potentiels pendant la phase de sélection et de planification du site.


Pour la section sur les exigences générales proposées, les intervenants voulaient des éclaircissements sur le type de systèmes de gestion requis et la manière dont ils seront appliqués aux projets.

Les intervenants ont demandé des éclaircissements sur les types d'incidents liés à la sécurité et à l'environnement que les exploitants devront déclarer. Ils ont aussi indiqué que la nécessité de veiller à ce que toute exigence de déclaration, en particulier pour les projets dans les zones océaniques éloignées, où la préparation et l'intervention en cas d'urgence sont cruciales, comprenne l'assurance d'une coordination étroite avec les intervenants locaux et régionaux (p. ex. les groupes autochtones isolés).



Des commentaires ont également été soumis concernant l'approbation de la phase de conception, de fabrication et de construction, notamment pour clarifier la portée du pouvoir de la REC (p. ex. s'étend-il aux ports et aux activités terrestres?). Plus de détails ont aussi été demandés sur le processus relatif au certificat d'aptitude et pour savoir quelles organisations sont admissibles à le réaliser pour les promoteurs. Des intervenants ont aussi fait des commentaires sur la conception de tous les projets qui devraient être soumis aux normes d'ingénierie les plus élevées au Canada afin de garantir le respect des normes de sécurité et de protection de l'environnement les plus strictes.

Des intervenants ont proposé d'être inclus dans le cadre réglementaire et ont demandé des éclaircissements sur d'autres aspects, notamment les types de projets d'EER à réglementer (p. ex. les parcs éoliens extracôtiers associés aux plateformes pétrolières et gazières extracôtiers), l'applicabilité de l'exigence pour les promoteurs de montrer la preuve d'un accord d'achat d'énergie dans le cadre du processus d'examen, et la nécessité d'inclure, dans les documents d'orientation à l'appui, le calendrier d'examen que l'organisme de réglementation doit suivre pour s'assurer que l'examen des projets a lieu en temps opportun.



Q3 : Que pensez-vous de l'utilisation d'exigences fondées sur les résultats pour réglementer les activités d'EER? Êtes-vous d'accord pour utiliser une telle approche pour ce règlement proposé? Y a-t-il des domaines précis où des exigences normatives seraient plus appropriées?

Les intervenants étaient dans l'ensemble favorables à l'adoption d'une approche fondée sur les résultats pour l'élaboration du règlement et ont mentionné des domaines où des exigences normatives seraient plus appropriées.

Les intervenants ont mentionné qu'une approche fondée sur les résultats est plus optimale pour les organisations en ce qui concerne l'atteinte de résultats bien définis. Ce type d'approche permet plus de souplesse pour atteindre les résultats par l'intégration de leçons apprises, d'innovations et de mesures d'adaptation aux environnements spécifiques dans lesquels ils proposent des projets d'EER.

Cependant, les intervenants ont souligné qu'un règlement fondé sur les résultats doit être soutenu par des documents d'orientation clairs, inclure des résultats bien définis afin d'éviter toute confusion ou mauvaise interprétation et, si possible, faire référence aux meilleures pratiques et aux normes internationales afin d'assurer une certaine normalisation.

On a fait remarquer que des exigences normatives pourraient être plus efficaces pour la description des renseignements requis dans la demande de projet. Il en va de même pour les exigences en matière de production de rapports, et les exigences concernant les activités dont les résultats sont incertains, comme le déploiement de nouvelles technologies dans le cadre d'un projet pilote ou de recherche.

Commentaires généraux

Des intervenants ont également fourni des commentaires qui dépassent la portée des questions de discussion, mais qui traitent tout de même des projets d'EER au Canada.

Par exemple, des intervenants ont indiqué que bien que le règlement comble une lacune réglementaire importante pour les projets d'EER au Canada, d'autres règlements sont nécessaires. Ils pensent que la meilleure façon de réglementer les projets d'EER au Canada est d'y intégrer des accords de gestion conjointe entre le gouvernement fédéral et chaque gouvernement provincial ou territorial afin d'y intégrer les priorités provinciales et territoriales en matière d'électricité.

Un intervenant a demandé des éclaircissements sur la portée du règlement et sur la façon dont il s'applique aux régions où des gouvernements autochtones existent, mentionnant qu'une attention particulière devra être accordée pour veiller à ce qu'un processus d'examen complet, mais simplifié, soit appliqué dans ces régions.

L'importance de la prise en compte de la fiabilité de l'approvisionnement en électricité a également été relevée par des intervenants. L'un d'entre eux déclarant qu'elle devrait être considérée en dehors du champ d'application du règlement et être examinée par les exploitants de systèmes pour une région donnée afin d'éviter la duplication des processus réglementaires.

Prochaines étapes

Les commentaires obtenus lors de la première série de consultations publiques sur l'initiative de règlement sur l'EER ont été précieux puisque l'énergie extracôtière renouvelable est une industrie naissante au Canada. Les renseignements permettront de s'assurer que le règlement satisfait aux normes les plus élevées en matière de sécurité et de protection de l'environnement, tout en facilitant la croissance de cette industrie.

RNCan a examiné et intégré, lorsque cela était justifié, les commentaires reçus au cours de la première série de consultations aux exigences techniques proposées pour le règlement, ce qui facilitera la tenue de la phase 2 du processus de consultation sur le règlement.

La phase 2 débutera à l'automne 2021 et donnera aux intervenants l'occasion d'examiner et de commenter les exigences techniques détaillées du futur règlement. Des renseignements sur la prochaine phase de consultation seront diffusés dès qu'ils seront accessibles et RNCan continuera de travailler en partenariat avec les intervenants dans le cadre de l'élaboration continue du règlement.