



Montréal, le 31 mai 2017

**Office national de l'énergie**

a/s Sheri Young, Secrétaire de l'Office  
517, Dixième Avenue S-O  
Calgary (Alberta) T2R 0A8

**Objet : Commentaires du Centre québécois du droit de l'environnement sur les listes de questions provisoires**

**Présentation du centre québécois du droit de l'environnement**

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

## Commentaires du CQDE

Le CQDE a participé activement aux débats juridiques entourant le projet Énergie Est, n'hésitant pas à saisir les tribunaux pour protéger les droits constitutionnels des citoyens du Québec et pour protéger la participation publique dans la prise de décision d'intérêt public en matière environnementale. L'enjeu des changements climatiques n'en est pas exclu. Au printemps 2016, dans le cadre de la consultation du Bureau d'audiences publiques en environnement menée en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sortait de sa réserve habituelle d'organisme juridique ne se prononçant pas quant à l'opportunité de projets spécifiques et prenait position contre le projet Énergie Est sur la base de nos engagements collectifs dans la lutte aux changements climatiques et dénonçant le fait qu'aucun niveau de gouvernement dans ce pays n'évalue les impacts climatiques globaux de ce projet d'envergure sans précédent.

À ce titre, nous voyons d'un bon œil le premier pas de l'Office à inclure les émissions de GES en amont et en aval d'un pipeline ainsi que « les incidences éventuelles que les stratégies, politiques, lois et règlements du gouvernement en matière de GES (notamment quant aux plafonds et aux prix) pourraient avoir sur l'offre de pétrole et sur les marchés aux besoins desquels le projet souhaite répondre, ainsi que les facteurs économiques et financiers à considérer à cet égard. » Par ailleurs nous avons un souci que l'évaluation qui en découle soit indument restreinte.

Les deux comités d'experts fédéraux en charge de faire des recommandations dans le cadre des efforts de réforme du droit environnemental fédéral ont souligné que le traitement du climat fait défaut dans les évaluations de projets fédéraux et le besoin de réflexion stratégique à cet égard. Le comité sur l'évaluation environnementale a recommandé la conduite urgente d'une évaluation stratégique sur l'inclusion des considérations climatiques dans l'examen des projets.<sup>1</sup> Le comité sur la modernisation de l'Office a souligné la contradiction entre le développement des ressources en hydrocarbures et la lutte au changement climatique et le besoin d'une politique fédérale cohérente.<sup>2</sup> Il serait souhaité que l'évaluation stratégique recommandée se déroule assez rapidement pour pouvoir orienter l'Office dans sa tâche. Dans la mesure où l'évaluation du projet Énergie Est continue durant la réforme du cadre législatif, l'absence de directive détaillée peut rendre la tâche de l'Office plus ardue, mais non moins nécessaire.

Le CQDE a pris connaissance de la lettre du 24 mars 2017 des intervenants Comité citoyen StopOléoduc Montmagny-L'Islet, Regroupement des Comités Vigilance Hydrocarbures de Lanaudière, Comité Vigilance Hydrocarbures des Municipalités de la MRC Maskinongé et Comité

---

<sup>1</sup> *Le rapport final du comité d'experts pour l'examen des processus d'évaluation environnementale*, « Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada » –, 2017, en ligne : <http://www.canada.ca/content/dam/themes/environnement/conservation/environmental-reviews/building-common-ground/batir-terrain-entente.pdf> ; aux pp. 83-85.

<sup>2</sup> *Rapport comité d'experts sur la modernisation de l'office national de l'énergie*, « Progresser, ensemble : Favoriser l'avenir énergétique propre et sécuritaire du Canada », 2017, en ligne : <http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/pdf/NEB%20Modernization-Report-FR-WebReady.pdf> à la p 18.

Citoyen Stop Oléoduc Portneuf-Saint-Augustin<sup>3</sup> et est également d'avis que l'Office a la compétence nécessaire pour faire une évaluation globale et complète des incidences climatiques du projet dans le cadre juridique actuel. Le CQDE avait d'ailleurs soutenu une demande d'intervention à la cour suprême sur cette question dans le cadre du projet TransMountain en avançant que le cadre constitutionnel et administratif canadien requiert une telle évaluation.<sup>4</sup>

Quant à l'accent mis par le comité d'expert et certains acteurs sur la compétence exclusive des provinces sur leurs ressources naturelles; celle-ci a ses limites. La Cour Suprême du Canada a statué que la pollution interprovinciale relève de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. En effet, dans *Interprovincial Co-operatives*<sup>5</sup>, la Cour a déterminée que les actes à portée interprovinciale constituent des matières relevant de l'autorité exclusive du Parlement conformément à la doctrine du pouvoir résiduaire sur les matières de domaine interprovincial non spécifiquement attribuées soit au fédéral soit au pouvoir provincial dans l'Acte constitutionnel de 1867. Bien que le CQDE déplore que cet arrêt n'ait pas favorisé la protection de l'environnement, il a le mérite d'indiquer clairement une compétence fédérale sur les matières polluantes à effets interprovinciaux. La Cour y précise aussi qu'une province n'a pas le pouvoir d'autoriser des actes de pollution ayant des effets à l'extérieur de celle-ci.

Le comité d'expert sur l'évaluation environnementale a d'ailleurs clairement indiqué que les compétences du gouvernement fédéral incluent « les émissions de gaz à effet de serre qui revêtent une importance nationale » et « les effets sur les bassins (...) atmosphériques chevauchant les limites provinciales ou les frontières nationales ». <sup>6</sup> Il est clair que le gouvernement fédéral a la compétence nécessaire pour faire l'évaluation complète des incidences climatiques du projet afin de proprement informer le gouvernement des impacts du projet. Selon le cadre juridique actuel, cette responsabilité d'évaluer incombe à l'ONÉ et cela ne revient pas à faire de la politique ou réglementer les émissions, du moins pas au niveau de la simple évaluation et recommandation que ferait l'ONÉ.

Nous joignons en annexe un rapport réalisé par le CQDE avec l'appui financier de Ressources Naturelles Canada dans le cadre des consultations sur la modernisation de l'Office qui détaille ces considérations pertinentes à la prise en compte des incidences climatiques d'un projet. Ces considérations demeurent pertinentes et applicables au cadre législatif actuel applicable au projet Énergie Est. Y est détaillée notamment la jurisprudence internationale la plus récente concernant le climat et les évaluations de projet à haute intensité carbone. Nous résumons ici-bas les considérations les plus pertinentes à la définition des questions et à l'information qui sera demandée et analysée dans le cadre du projet Énergie Est en contextualisant l'information lorsque nécessaire. À noter que ce rapport de recherche a du être réalisé très rapidement et est sujet à évoluer.

---

<sup>3</sup> A82234-1 CCSOPSA - 2017-03- 23 – Lettre à l'ONÉ re Décision no.1\_Liste de questions.

<sup>4</sup> <https://cqde.org/nos-actions/energie-et-climat/changements-climatiques-cour-supreme/>

<sup>5</sup> *Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477, 1975.

<sup>6</sup> *Supra* note 1 à la p. 24

*Résumé traduit des recommandations du rapport NEB Under the Climate Test pertinentes à l'étude du projet Énergie Est*

**1. Toutes les émissions fondées sur le cycle de vie (en amont, en aval et directes) au cours de la durée de vie du Projet Énergie Est doivent être incluses dans l'évaluation afin de calculer une valeur globale des émissions de GES associées au projet.**

Le cadre international de la lutte aux changements climatiques dans lequel s'est fermement engagé le Canada dont l'Accord de Paris implique de considérer les impacts globaux des projets ayant lieu au Canada. Cela vaut pour la considération de l'étendue des émissions GES à évaluer et « attribuer » à un projet, des présomptions de base sur le futur de la demande internationale pour les hydrocarbures dans d'autres juridictions qui se sont elles aussi engagées à Paris, et dans l'évaluation des impacts ultimes qu'auront les changements climatiques à travers le monde.

À ce sujet, le CQDE s'inquiète que l'Office semble restreindre l'étendue de l'évaluation des questions climatiques aux frontières du Canada. Or, des tribunaux américains ont maintes fois renversées des évaluations d'impacts de projet d'hydrocarbures qui n'incluaient pas certaines sources d'émission en amont ou en aval, notamment sous le prétexte que l'agence d'évaluation n'avait pas juridiction sur les émissions évaluées. À l'étape de l'évaluation, c'est à dire de la collecte d'information et de son analyse, l'information est pertinente et nécessaire à la délibération dans l'intérêt public, le respect des accords internationaux et du cadre juridique canadien.

**2. Il est essentiel d'évaluer l'impact cumulatif des émissions de GES. Les émissions devraient être comptabilisées cumulativement vers les horizons de 2030 et de 2050 afin d'alimenter une discussion sur les émissions du Projet par rapport aux engagements climatiques du Canada.**

L'Office doit aussi prendre en compte les engagements internationaux du Canada, dont l'Accord de Paris, dont les engagements à long terme dépassent les engagements du Cadre pan canadien sur la croissance propre et les changements climatiques et les actions qui en découleront sur la base de la contribution nationale déterminée actuelle du Canada pour 2030. Ces engagements à long terme sont fondamentaux dans le cadre d'évaluation de projets d'infrastructure d'hydrocarbure dont la durée de vie proposée dépasse l'horizon temporel à l'intérieur duquel le monde entier s'est engagé à être « décarbonisé »; c'est-à-dire aucune émission GES net dans la deuxième partie du 21<sup>ème</sup> siècle.

**3. Les modélisations économiques et énergétiques utilisées pour réaliser des études de marchés qui sous-tendent l'analyse de la demande mondiale pour les hydrocarbures doivent être transparents et gratuitement accessibles afin que les intéressés puissent tester les présomptions qui les sous-tendent. Ces modèles doivent inclure les politiques nationales, provinciales, régionales et internationales qui sont alignées sur le succès de l'Accord de Paris et des efforts globaux de décarbonisation.**

**4. Les évaluations devraient inclure, dans la mesure du possible, des données spécifiques au Projet Énergie Est pour les scénarios d'éventail de produits transportés et de production en amont, et devraient également faire appel aux meilleures connaissances scientifiques disponibles.**

Spécifiquement, les scénarios de production, de volumes de transports et de retombées économiques positives proposés par le promoteur doivent être également évalués pour leurs incidences négatives associées. L'ONÉ devrait forcer la divulgation des *shipping agreements* pour le projet Énergie Est afin de pouvoir faire des estimations plus précises des GES associées à la production en amont étant donné la diversité d'intensité GES des méthodes de production des hydrocarbures transportés.

**5. Si les évaluations vont au-delà d'évaluer les émissions globales associées au Projet Énergie Est et cherchent à identifier les émissions incrémentales / nettes ainsi que les substitutions relatives, ces évaluations doivent présenter toutes les méthodes d'attribution en toute transparence, de façon à faciliter des comparaisons entre différentes estimations se fondant sur diverses hypothèses afin de tester l'influence des hypothèses sur le résultat final.**

À ce sujet, si l'Office persiste à poursuivre l'approche « changements au volume de pétrole » produit ou consommé tel qu'entamé par la méthodologie développée par Environnement et Changement Climatique Canada pour les GES en amont, les émissions totales / brutes doivent aussi être évaluées dans un premier temps avant de passer à une analyse incrémentale / nette dans un deuxième temps. L'ensemble des résultats devraient être présentés de manière comparative.

**6. Les évaluations des émissions de GES en amont doivent être complètes et inclure les facteurs d'émissions fugitives de méthane à jour, les émissions liées à la production d'électricité consommée par l'extraction ainsi que les émissions provenant des changements d'affectation des terres.**

Des études récentes démontrent que la sous-estimation des volumes de méthane fugitif déclarés serait encore plus grave que suspectée<sup>7</sup>, un fait qui devrait être pris en compte dans l'évaluation.

**7. La section d'analyse de l'évaluation du Projet Énergie Est devrait être réalisée en fonction des engagements nationaux climatiques existants et évolutifs pris par le Canada dans le cadre de l'Accord de Paris, étant entendu que ceux-ci seront mis à jour et deviendront plus rigoureux tous les cinq ans.**

---

<sup>7</sup> Atherton, E., Risk, D., Fougere, C., Lavoie, M., Marshall, A., Werring, J., Williams, J. P., and Minions, C.: Mobile measurement of methane emissions from natural gas developments in Northeastern British Columbia, Canada, Atmos. Chem. Phys. Discuss., doi:10.5194/acp-2017-109, in review, 2017 en ligne : <http://www.atmos-chem-phys-discuss.net/acp-2017-109/>

8. L'analyse devrait inclure les politiques provinciales ayant une incidence sur les émissions en amont ainsi que les politiques internationales ayant une incidence sur les émissions en aval.

9. Le Projet Énergie Est devrait également être évalué quant à son impact structurel sur la décarbonisation. Une attention particulière devrait être accordée aux implications du Projet sur le rythme et sur l'ampleur de la transition vers la décarbonisation, au « verrouillage carbone » de l'économie canadienne, ainsi qu'à son entrave éventuelle des autres mesures actuelles ou futures de lutte contre les changements climatiques.

10. Les coûts sociaux des GES devraient être inclus dans le cadre de l'analyse globale afin de permettre aux décideurs de mieux comprendre les impacts cumulatifs et synergiques du Projet Énergie Est sur les émissions des GES globales, et pour favoriser également la compréhension publique des impacts climatiques du Projet. Nous recommandons le recours à la valeur globale des dommages. Nous recommandons la reconnaissance pleine et transparente des incertitudes, le recours à de multiples taux d'actualisation ainsi que la considération de l'influence des taux d'actualisation sur les valeurs. Autrement dit, un éventail d'estimations du coût social du CSC devrait être présenté.

11. Les effets des changements climatiques sur le Projet Énergie Est ainsi que ses autres conséquences environnementales devraient être évalués.



ME KARINE PÉLOFFY, L.L.B. B.C.L. M.Sc.  
DIRECTRICE GÉNÉRALE

Pj. : Partie III du Rapport *Des oléoducs à la transition énergétique : approche de droit comparé pour alimenter une modernisation innovatrice de l'Office national de l'énergie* rédigé par Karine Péloffy et Meinhard Doelle, présenté à Ressources naturelles Canada, le 31 mars 2017