N° du dossier de la Cour : C65807

COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

AVIS DE MOTION
POUR AUTORISATION D'INTERVENIR
(Règles 13.02, 13.03, 37.12.1 (4) et 77.07 des *Règles de procédure civile*)

Michel Bélanger Avocats inc.
454, avenue Laurier Est
Montréal (Québec) H2J 1E7
Tél. : 514 991-9005
Téléc. : 514 844-7009
Me David Robitaille
david.robitaille@uottawa.ca
Avocat des requérants CQDE et Équiterre

À :

Procureur général de l'Ontario
Constitutional Law Branch
Civil Law Division
720, Bay Street, 4th Floor
Toronto (Ontario) M7A 2S9

Joshua Hunter/ Andrea Bolieiro /
Thomas Lipton/ Padraic Ryan
Tél. 416 326-3840 / 416 326-0131 / 416 326-6287
Téléc. 416 326-4015
joshua.hunter@ontario.ca
andrea.boliero@ontario.ca
thomas.lipton@ontario.ca
padraic.ryan@ontario.ca
Avocats pour le Procureur général

de l'Ontario

ET À :

Procureur général du Canada
Département de Justice Canada
Prairie Regional Office (Winnipeg)
301-310 Broadway
Winnipeg (Manitoba) R3C 0S6

Sharlene Telles-Langdon
Tél. 204 983-0862
Télec. 204 984-8495
Sharlene.telles-langdon@justice.gc.ca
Avocate pour le Procureur général
du Canada

TABLE DES MATIÈRES

Avis de Motion pour autorisation d'intervenir 1

Affidavit de Geneviève Paul 5

Affidavit de Sidney Ribaux 16

PIÈCE CE-1 Jugement de la Cour d'appel accueillant la demande d'intervention volontaire du CQDE 26

PIÈCE CE-2 Rapport *Des oléoducs à la transition énergétique : approche de droit comparé pour alimenter une modernisation innovatrice de l'Office national de l'énergie* est 30

PIÈCE CE-3 Commentaires du CQDE sur le *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale* 32

PIÈCE CE-4 Mémoire du CQDE déposé dans la cadre de la consultation du projet de loi 102 61

PIÈCE CE-5 Commentaires dans le cadre des projets de règlements associés à la *Loi sur les hydrocarbures* du Ministère de l'Énergie et des ressources naturelles 130

PIÈCE CE-6 Rapport sur l'étendue de la compétence constitutionnelle du Québec en environnement : Un regard sur l'enjeu du transport interprovincial d'hydrocarbures 170

PIÈCE CE-7 Rapport From Paris to projects: Clarifying the implications of Canada's climate change mitigation commitments for the planning and assessment of projects and strategic undertakings 263

PIÈCE CE-8 Mémoire d'Équiterre et de la Fondation David Suzuki sur le projet de loi 42 287

PIÈCE CE-9 Document soumis par Équiterre et la Fondation David Suzuki au gouvernement du Québec à propos de son projet de règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre 304

PIÈCE CE-10 Recommandations pour le budget 2017 d'Environmental defence et Équiterre..... 312

PIÈCE CE-11 Recommandations d'Équiterre sur le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les Changements climatiques 384

PIÈCE CE-12 Rapport de mi-parcours sur les réalisations du gouvernement fédérale en matière d'environnement 393

N° du dossier de la Cour : C65807

COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

AVIS DE MOTION
POUR AUTORISATION D'INTERVENIR
(Règles 13.02, 13.03, 37.12.1 (4) et 77.07 des *Règles de procédure civile*)

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) et Équiterre (ci-après les « **requérants** ») présenteront une motion à la Cour d'appel de l'Ontario le 15 janvier 2019 à 10 :00am en vertu des Règles 13.02, 13.03, 37.12.1(4) et 77.07 des Règles de procédure civile, au 130, rue Queen Ouest, à Toronto, Ontario.

MODE DE PRÉSENTATION PROPOSÉ : Les requérants soumettent à cette honorable Cour que la présente motion devrait entendue oralement.

LA MOTION VISE À : obtenir une autorisation d'intervenir à titre d'intervenants désintéressés aux fins d'aider le tribunal, selon les conditions suivantes :

(i) Les requérants signifieront et déposeront un mémoire d'un maximum de 10 pages, excluant les pages couverture, signatures et tables des matières, au plus tard le 27 février 2019, conformément à l'ordonnance procédurale de la Cour datée du 30 août 2018 ;

(ii) Les requérants pourront soumettre des représentations orales conjointes durant l'audience prévue pour le 15 au 18 avril 2019, d'une durée d'au plus 20 minutes, ou subsidiairement d'une durée déterminée par la Cour ;

(i) Les requérants ne produiront aucune preuve additionnelle ;

(ii) Les requérants ne pourront ni recevoir, ni être condamnés à payer, des frais de justice pour la présente motion ou pour l'instance sur le fond ;

(iii) Toute autre condition que la Cour estimera appropriée.

LES MOTIFS DE LA MOTION SONT LES SUIVANTS :

(1) Ce Renvoi soulève des questions d'intérêt public importantes, à savoir la validité constitutionnelle de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre,* L.C. 2018, c. 12, art. 186 ;

(2) Le Centre québécois du droit de l'environnement est le seul organisme québécois offrant une expertise juridique indépendante et non partisane en matière de droit de l'environnement. En cette qualité, le CQDE s'implique activement devant les tribunaux pour la protection de l'environnement, notamment sur les questions de partage de compétences environnementales entre les différents paliers de gouvernement ;

(3) Équiterre est un organisme à but non lucratif soutenu par 140 000 sympathisants et 22 000 membres. Depuis sa création en 1993, Équiterre contribue à l'émergence de politiques publiques et de pratiques citoyennes favorisant une économie sans carbone, ayant notamment produit des rapports et mémoires sur l'implantation de la tarification du carbone au Canada et témoigné devant le Comité Permanent des Finances à la Chambre des Communes lors de l'examen du projet de loi C-74, particulièrement sur la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre ;

(4) Tel qu'il appert des affidavits de Geneviève Paul et de Sidney Ribaux, les requérants ont un intérêt réel dans les questions en litige dans ce Renvoi. De fait, depuis plus d'une vingtaine d'années, les requérants défendent des intérêts distincts des ceux de gouvernementaux provinciaux et fédéral, soit les intérêts des personnes et des groupes qui sont directement concernés par la protection de l'environnement, la lutte contre les changements climatiques et la compétence des différents paliers de gouvernement à y veiller ;

(5) La participation des requérants dans le cadre du présent Renvoi apportera une contribution utile et pertinente. La position des requérants est à l'effet que la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* est constitutionnelle notamment en vertu d'une application particulière de la doctrine de l'intérêt national exposée ci-dessous.

(6) Les requérants souhaitent présenter une perspective distincte que n'apporteront ni les parties au litige ni les intervenants provenant du reste du Canada, c'est-à-dire une perspective environnementale et citoyenne québécoise unique et importante à ce litige.

(7) En effet, les requérants, en tant que tant qu'organismes spécialisés en droit de l'environnement et assurant la défense et la valorisation du droit des Québécois à un environnement sain, souhaitent éclairer cette honorable Cour quant à la convergence des objectifs et à la complémentarité du Régime fédéral avec le système québécois de plafonnement et d'échange des émissions de GES. En effet, ce débat porte sur des enjeux de partage des compétences et de fédéralisme coopératif, tandis que la doctrine de l'intérêt national nécessite d'appréhender la manière dont les provinces

interviennent sur la question et les interactions inévitables entre les normes fédérales et provinciales. Cet argument est distinct des arguments soumis par les parties au litige ;

(8) Les requérants s'engagent à respecter les modalités déterminées par la Cour dans ses ordonnances relatives à la procédure. Ainsi, la participation des requérants ne causera aucun retard ni aucun préjudice aux parties au Renvoi, pour lesquelles des dates d'audience ont été fixées et la participation d'intervenants est envisagée ;

(9) Les critères applicables pour autoriser l'intervention des requérants sont satisfaits ;

(10) L'ordonnance relative à la procédure de l'honorable juge J.C. MacPherson datée du 30 août 2018 ;

(11) Les Règles 13.02, 13.03, 37.12.1(4) et 77.07 des *Règles de procédure civile* ; et

(12) Tout autre motif que les avocats soussignés peuvent invoquer qui serait permis par cette honorable Cour.

LA PREUVE DOCUMENTAIRE SUIVANTE sera utilisée pour la présente motion :

1. Affidavit de Geneviève Paul, directrice générale du CQDE, daté du 19 décembre 2018;
2. Affidavit de Sidney Ribaux, directeur général d'Équiterre, daté du 19 décembre 2018.

MONTRÉAL, le 19 décembre 2018

Roxanne Faubert

Roxanne Faubert pour

Michel Bélanger Avocats inc.
Me David Robitaille
454, avenue Laurier Est
Montréal (Québec) H2J 1E7
Tél. : 514 991-9005
Téléc. : 514 844-7009
david.robitaille@uottawa.ca
Avocat des requérants CQDE et Équiterre

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL
(Pour autorisation d'intervenir du Centre québécois de l'environnement et d'Équiterre)

Je soussignée, Geneviève Paul, directrice générale du Centre québécois du droit de l'environnement situé au 454, avenue Laurier Est, Montréal (Québec) H2J 1E7, AFFIRME SOLENNELLEMENT que :

1. Je suis la directrice générale du Centre québécois du droit de l'environnement (« **CQDE** ») et qu'en cette qualité, j'ai une connaissance personnelle des faits exposés dans le présent affidavit, sauf lorsque ces faits sont censés être basés sur des informations et des convictions, auquel cas je crois vraiment qu'ils sont vrais au meilleur de ma connaissance.

2. Je suis directrice générale du CQDE depuis 2018.

3. Le CQDE vise à obtenir autorisation d'intervenir à titre d'intervenants désintéressés dans ce Renvoi concernant la validité constitutionnelle de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, L.C. 2018, c. 12, art. 186.

4. La décision de la Cour dans le présent renvoi aura des conséquences importantes sur l'action du Canada en matière de changements climatiques, ainsi que sur l'équilibre des pouvoirs et des différents leviers locaux et nationaux permettant aux Canadien.nes de vivre dans un environnement sain, des enjeux sur lesquels le CQDE a de l'expérience et de l'expertise.

Le Centre québécois du droit de l'environnement

5. Depuis sa fondation en 1989, le CQDE est un organisme à but non lucratif dont la mission est d'agir sur les aspects juridiques de la protection de l'environnement, notamment quant à la question du partage des compétences.
6. Le CQDE est le seul organisme québécois offrant une expertise juridique indépendante et non partisane en matière de droit de l'environnement. En cette qualité, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants auprès de citoyens, de groupes citoyens, de groupes environnementaux et de représentants des municipalités.
7. L'engagement du CQDE est fondé sur une vision pragmatique et progressiste du droit et favorise l'action citoyenne et publique en amont des problématiques environnementales. Il a pour mission de promouvoir les outils juridiques et les

pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, il privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité des milieux de vie.

8. Le CQDE est soutenu par plus de 9 155 sympathisants, 239 membres, 30 bénévoles ayant contribué un total d'environ 4000 heures de travail. Le CQDE compte 4 employés à temps plein.

L'expertise et l'expérience du CQDE en matière de droit public et de l'environnement

9. La vision du CQDE est d'évoluer dans une société où le vivant et l'environnement sont protégés juridiquement pour leur valeur intrinsèque et où tous collaborent activement pour s'en assurer. À cette fin, le CQDE fait valoir son expertise juridique dans des dossiers portant sur les changements climatiques, les enjeux constitutionnels, la protection de la biodiversité, l'accès à l'information environnementale et les droits citoyens environnementaux.

10. 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. L'objectif est de leur permettre d'être eux-mêmes des vecteurs de changements positifs pour la préservation et l'amélioration de l'environnement et des milieux de vie.

11. Le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de 50 mémoires et analyses juridiques à l'intention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

12. Le CQDE est intervenu à plusieurs reprises devant les tribunaux québécois en son nom ou en appui à des groupes de protection de l'environnement.

L'intérêt d'agir du CQDE reconnu par les tribunaux

13. Le CQDE se porte demandeur dans des procédures judiciaires afin d'assurer le respect des législations environnementales. À cet égard, l'expertise du CQDE en matière de droit de l'environnement a été reconnue à maintes reprises par les tribunaux, par exemple :

    a. *Centre québécois du droit de l'environnement* c. *Canada (Environnement)*, 2015 CF 773, où le CQDE a obtenu, par demande de contrôle judiciaire, le premier décret à cibler un habitat en terres privées en vue de protéger la rainette faux-grillon de l'Ouest ;

    b. *Centre québécois du droit de l'environnement* c. *Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 QCCS 4398, où le CQDE a, par l'entremise d'une demande en injonction interlocutoire, mis un frein à des travaux géotechniques qui ne respectaient pas les lois environnementales du Québec et qui menacaient la survie du béluga du Saint-Laurent ;

    c. *Centre québécois du droit de l'environnement* c. *Junex inc.*, 2014 QCCA 849, où le CQDE, par une requête en jugement déclaratoire, voulait faire confirmer l'obligation pour les compagnies Junex et

Pétrolia d'obtenir une autorisation du ministère de l'Environnement du Québec préalablement aux forages exploratoires qu'elles entendaient réaliser sur l'île d'Anticosti.

14. Le statut d'intervenant volontaire du CQDE a également été reconnue par divers tribunaux, par exemple dans les causes suivantes :

    d. *Lone Pine Resources inc.* v. *Canada*, (ICSID Case No. UNCT/15/2: http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C4406/DC11197_En.pdf) ;

    e. *Wallot* c. *Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165 ;

    f. *Mines Alerte Canada* c. *Canada (Pêches et Océans)*, [2010] 1 RCS 6 ;

    g. *Ciment du Saint-Laurent* c. *Barrette*, [2008] 3 RCS 392 ;

    h. *Goodfellow inc.* c. *Goulet*, [1995] C.A.I. 444 (C.Q.).

L'expertise du CQDE sur les enjeux constitutionnels et climatiques du droit de l'environnement

15. Ainsi, le CQDE s'implique activement devant les tribunaux pour la protection de l'environnement, et particulièrement quant aux aspects constitutionnels du droit de l'environnement, par exemple :

    a. *Centre québécois du droit de l'environnement* c. *Transcanada Pipelines ltée*, 2016 QCCS 903, où le CQDE et d'autres demandaient à la Cour supérieure du Québec de déclarer que le projet d'oléoduc interprovincial Énergie Est était assujetti non seulement à la procédure fédérale d'évaluation environnementale, mais aussi à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement applicable

dans la province de Québec. Vu l'abandon du projet d'oléoduc, aucun jugement n'a été rendu sur le fond de cette question ;

b. *Centre québécois du droit de l'environnement* c. *Oléoduc Énergie Est ltée,* 2014 QCCS 4147, où le CQDE déposait une requête soulignant entre autres l'omission de TransCanada d'obtenir les autorisations environnementales provinciales requises. Bien qu'elle estime ne pas être visée par le régime d'autorisation préalable de la LQE, TransCanada a accepté tout de même de se soumettre une base « volontaire » et conséquemment, le débat constitutionnel n'a jamais lieu.

16. Plus récemment, le CQDE a demandé à la Cour d'appel fédérale l'autorisation d'intervenir dans le dossier mettant en cause la validité constitutionnelle du Décret d'urgence visant la protection de la rainette faux-grillon de l'Ouest et la validité constitutionnelle de sa disposition habilitante, c'est-à-dire de l'article 80 de la *Loi sur les espèces en péril*, LC 2002, ch. 29.

17. Enfin, dans l'affaire *Procureure générale du Québec* c. *IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCA 2130, la Cour d'appel du Québec a accueilli la demande du CQDE et de Nature Québec d'intervenir dans un dossier concernant l'applicabilité du droit québécois aux activités d'un port fédéral. Une copie du jugement de la Cour d'appel accueillant la demande d'intervention volontaire du CQDE est produite à la **Pièce CE-1**.

18. L'audience sur le fond de cette affaire se tenait du 17 au 20 décembre devant la Cour d'appel du Québec. Le CQDE y a présenté une plaidoirie orale afin

d'éclairer la Cour sur les doctrines constitutionnelles de l'exclusivité et du conflit d'objet.

19. Le CQDE analyse aussi des projets de lois et règlements touchant le droit de l'environnement et soumet des mémoires et commentaires aux autorités publiques, telles que le Parlement du Canada et l'Assemblée nationale. Parmi les dossiers concernant les enjeux climatiques figurent :

    a. La réforme des processus d'évaluation environnementale fédéraux (projet de loi C-69), où le CQDE a soumis plusieurs mémoires et participé à de multiples rencontre du comité consultatif à la ministre fédérale de l'environnement. Dans ce contexte, le CQDE a porté une attention particulière aux enjeux climatiques, notamment en suggérant, dans le cadre de la réforme de l'Office national de l'Énergie, l'inclusion d'un test climatique dans les évaluations de projets de pipelines. Le rapport produit portait également sur la définition d'intérêt public. Une copie du rapport *Des oléoducs à la transition énergétique : approche de droit comparé pour alimenter une modernisation innovatrice de l'Office national de l'énergie* est produite à la **Pièce CE-2** ;

    b. La réforme majeure de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (projet de loi n° 102) et les nombreux règlements d'application de cette loi. Le CQDE a participé activement aux efforts de réforme et a, à chaque étape, fait des propositions afin de mieux inclure les changements climatiques dans le cadre législatif québécois et de poser la réduction

de GES comme principe directeur pour l'interprétation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Une copie des commentaires du CQDE sur le *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale* est produite à la **Pièce CE-3** et une copie du mémoire du CQDE déposé dans la cadre de la consultation du projet de loi n° 102 est produite à la **Pièce CE-4** ;

c. Les textes réglementaires de la *Loi sur les hydrocarbures*, où le CQDE a notamment recommandé la soumission de la filière des hydrocarbures à un « test climat » rigoureux afin d'en démontrer la compatibilité avec les engagements québécois en matière de réduction d'émissions de GES. Une copie des commentaires du CQDE est produite à la **Pièce CE-5**.

20. En 2018, l'expertise du CQDE a été sollicitée par l'Institut de recherche sur l'auto-détermination et l'indépendance (« **IRAI** »). Le CQDE a rédigé un volumineux rapport de recherche pour l'IRAI, lequel traite de l'étendue des compétences constitutionnelles du Québec et des municipalités en matière environnementale, plus spécifiquement pour des projets de transports d'hydrocarbures, et ce, en fonction des doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. Une copie du rapport final est produite à la **Pièce CE-6**.

21. Le CQDE a reçu du financement de la fondation Metcalf afin de mener un projet collaboratif multidisciplinaire sur l'inclusion du climat dans la réforme fédérale des processus d'évaluation environnementale. Plus spécifiquement, le

projet vise à élaborer des orientations afin de s'assurer que les engagements internationaux du Canada en matière de réduction des GES, notamment dans l'Accord de Paris, soient inclus rigoureusement dans les évaluations de projets fédéraux, entre autres. Une copie du rapport *From Paris to projects: Clarifying the implications of Canada's climate change mitigation commitments for the planning and assessment of projects and strategic undertakings* est jointe à la **Pièce CE-7**.

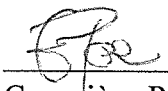
L'apport du CQDE sera unique, utile et ne causera pas de délai ou de préjudice aux parties

22. Le CQDE a une vaste expérience en matière de défense des intérêts publics, de droit de l'environnement et de droit constitutionnel.

23. Le CQDE juge important et pertinent de profiter de cette opportunité d'assister la Cour d'appel de l'Ontario pour assurer que la perspective québécoise de l'intérêt public dans la protection de l'environnement et la lutte aux changements climatiques soit adéquatement représentée en cette affaire. L'engagement du CQDE dans les débats environnementaux au Québec est unique : le CQDE est le seul organisme québécois dont l'unique « cliente » est la protection de l'environnement. Par conséquent, le CQDE est bien positionné pour présenter une position qui va au-delà des intérêts privés individuels et gouvernementaux pour voir à l'application et au développement d'un droit canadien qui assure une protection efficace de l'environnement et qui est conforme aux engagements internationaux du Canada.

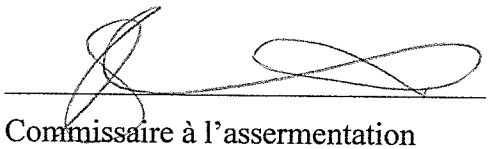
24. Le CQDE a un intérêt dans l'issue de ce Renvoi, puisqu'il relève de sa mission de promouvoir une interprétation du droit qui assure une protection efficace de l'environnement. Le CQDE souhaite également contribuer à défendre un juste équilibre entre les compétences fédérales et provinciales. Or, il est d'avis que la position adoptée par le Procureur général de l'Ontario dans la présent Renvoi nuit à ces deux objectifs.
25. Le CQDE propose de soumettre des observations écrites et orales différentes de celles des autres parties, tant quant à leur portée que leur fond.
26. Je crois sincèrement que les conclusions que nous avons proposées, telles qu'énoncées dans les déclarations écrites déposées dans la motion en autorisation d'intervention, sont uniques et pertinentes.
27. En tant qu'intervenant, le CQDE veillera à ce que sa participation ne compromette pas, et contribue, à la solution qui soit juste et la plus expéditive et économique possible pour ce Renvoi.
28. Je présente cet affidavit à l'appui de la motion du CQDE et d'Équiterre aux fins d'intervention dans le présent Renvoi devant la Cour d'appel de l'Ontario, et ce, non pas à une autre fin inappropriée.

Et j'ai signé



Geneviève Paul

Affirmé solennellement devant moi,
À Montréal (Québec), le 19 décembre 2018



#314291-4

Commissaire à l'assermentation
pour la province de Québec

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

AFFIDAVIT DE SIDNEY RIBAUX

(Pour autorisation d'intervenir du Centre québécois de l'environnement et d'Équiterre)

Je soussigné, Sidney Ribaux, directeur général d'Équiterre situé au 50, rue Sainte-Catherine Ouest, Bureau 340, Montréal (Québec) H2X 3V4, AFFIRME SOLENNELLEMENT que :

1. Je suis le directeur général d'Équiterre et qu'en cette qualité, j'ai une connaissance personnelle des faits exposés dans le présent affidavit, sauf lorsque ces faits sont censés être basés sur des informations et des convictions, auquel cas je crois vraiment qu'ils sont vrais au meilleur de ma connaissance.

2. Je suis directeur général d'Équiterre depuis 1998.

3. Équiterre vise à obtenir une autorisation d'intervenir à titre d'intervenants désintéressés dans ce Renvoi concernant la validité constitutionnelle de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, L.C. 2018, c. 12, art. 186.

4. La décision de la Cour dans le présent renvoi aura des conséquences importantes sur l'action du Canada en matière de changements climatiques, ainsi que sur l'équilibre des pouvoirs et des différents leviers locaux et nationaux permettant aux Canadien.nes de vivre dans un environnement sain, des enjeux sur lesquels Équiterre a de l'expérience et de l'expertise.

Équiterre : rôle actif au sein de la société québécoise

5. Équiterre est un organisme à but non lucratif dont la mission est de proposer des solutions concrètes pour accélérer la transition vers une société où les citoyens, les organisations et les gouvernements font des choix écologiques qui sont également sains et équitables.

6. Équiterre est l'organisme environnemental le plus influent au Québec. À ce titre, il s'est dédié, depuis sa création en 1993, à la sensibilisation du public, au développement de projets de démonstration, à l'intervention sur des politiques publiques et des projets privés ayant un impact environnemental. Plus particulièrement, Équiterre opère suivant deux orientations stratégiques : favoriser une transition juste vers une économie sobre en carbone et réduire l'utilisation des produits toxiques dont les pesticides de synthèse. Équiterre a développé des projets et des contenus qui permettent aux citoyens et aux organisations de poser des gestes ayant une incidence positive sur l'environnement et la société.

7. L'objectif du dossier « Lutte aux changements climatiques » d'Équiterre est de limiter les effets des changements climatiques, notamment en contribuant à l'émergence de politiques publiques ainsi que de pratiques citoyennes et

corporatives favorisant une économie sobre en carbone. Dans ce but, Équiterre soutient le délaissement des hydrocarbures au profit d'énergies vertes et renouvelables, sensibilise les citoyens et les entreprises sur la hausse des émissions de gaz à effets de serre et les différents moyens de passer à l'action pour limiter leur empreinte carbone, et agit auprès des autorités publiques pour que lois, règlements, politiques ou pratiques favorables au développement durable et à la réduction des GES soient mis en place. Par ailleurs, directement en lien avec les enjeux climatiques, Équiterre a 6 employés travaillant à temps plein sur la mobilisation et l'éducation citoyenne et la participation au processus de consultations publiques et gouvernementales.

8. Équiterre est soutenu par plus de 140 000 sympathisants et 22 000 membres qui assurent également environ 45 % de son financement. Il possède des bureaux à Québec, Montréal et Ottawa. Au total, Équiterre compte actuellement l'équivalent de 50 employés à temps plein.

Équiterre : expertise en matière de politiques climatiques et de tarification carbone

9. Équiterre s'implique activement dans le développement d'outils de sensibilisation et d'événements grand public en lien avec la transition énergétique et la diminution des émissions de GES. Équiterre prend également position sur les questions de politiques publiques reliées à la lutte aux changements climatiques, à la réduction de la dépendance au pétrole et à l'électrification des transports. Son équipe influence les gouvernements fédéral et provincial, par l'entremise de projets de recherche, de rapports et de

mémoires aux parlementaires, quant à leurs politiques relatives aux changements climatiques et aux énergies propres ainsi que sur les progrès accomplis et les actions supplémentaires requises.

10. Déjà en 2009, Équiterre et d'autres déposaient un mémoire à la Commission parlementaire de l'Environnement et des Transports de l'Assemblée nationale afin de proposer des amendements au Projet de loi n° 42 - *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques* qui visait à faire obligation au gouvernement du Québec de déterminer des cibles de réductions des émissions de gaz à effet de serre et de créer un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre (« **SPEDE** »). Équiterre suggérait dès lors d'introduire des considérations scientifiques dans la détermination des cibles de réduction, de faire obligation au gouvernement de mettre en œuvre l'ensemble des mesures nécessaires à l'atteinte de ces cibles et à bonifier le mécanisme de reddition de compte quant à l'atteinte des cibles. Une copie du mémoire d'Équiterre relativement au Projet de loi 42 est produite à la **Pièce CE-8**.

11. En 2011, Équiterre et d'autres soumettaient au gouvernement du Québec des recommandations afin de combler les lacunes du projet de règlement sur le SPEDE proposé. Préoccupé par la complexité du règlement et des nombreux mécanismes rendant difficile l'atteinte des objectifs de réduction de gaz à effet de serre, six (6) recommandations ont été formulées, affirmant le désir d'un système d'échange simple, transparent et rigoureux sur le plan

environnemental. Une copie du document soumis au gouvernement du Québec à propos de son projet de règlement concernant le SPEDE est produite à la **Pièce CE-9**.

12. En 2014, Équiterre dépose, en collaboration avec le Conseil du patronat du Québec, au nom de l'Alliance Switch pour une économie verte, un mémoire qui plaide pour une réforme fiscale faisant une place de plus en plus importante aux mesures d'écofiscalité, notamment par une meilleure-intégration des principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur.

13. En 2015, Équiterre dépose à la Commission sur les finances publiques, dans le cadre des audiences sur le rapport d'examen sur la fiscalité du Québec, un mémoire intitulé *Réduire plutôt qu'augmenter la TVQ – Faire de l'écofiscalité le principe directeur de la réforme* dans lequel il démontre l'importance d'un signal de prix à plusieurs niveaux pour influencer le comportement des citoyens et des entreprises et ainsi réduire la pollution.

14. En 2016, Équiterre publie, en lien avec le budget 2017 du gouvernement fédéral, des recommandations relativement à quatre grands aspects de la politique fiscale fédérale qui devraient être modifiés pour appuyer les politiques annoncées dans le Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique. L'objet des recommandations est de s'assurer de l'engagement du gouvernement du Canada à réduire les GES, à supprimer progressivement les subventions fédérales aux énergies fossiles, et à améliorer les mesures fiscales déjà en place, en vue de générer plus d'investissements dans les technologies propres et soutenir la révision des

dépenses fiscales et autres. Les mesures fiscales proposées sont complémentaires à la tarification du carbone en ce qui concerne les émissions, particulièrement pour rétablir l'équité de ce système de taxation en matière d'investissements dans la production pétrolière et gazière au Canada. Une copie des recommandations pour le budget 2017 est produite à la **Pièce CE-10**.

15. En 2016, Équiterre, en collaboration avec l'Institut Pembina, publie un rapport dans lequel il fait des recommandations aux ministres de l'Environnement du Canada en vue de l'élaboration d'un plan climatique pancanadien qui permettra au Canada d'atteindre, voire de dépasser, sa cible climatique de 2030. Parmi les recommandations formulées, la mise en place de stratégies nationales de tarification du carbone servant à stimuler l'innovation et à réduire les émissions dans tous les secteurs de l'activité économique. Plus précisément, il est recommandé que tous les provinces et territoires adoptent un régime de tarification du carbone couvrant toutes les sources de pollution par le carbone qu'il est possible de mesurer avec précision, et prévoir un calendrier de hausse des taux, et/ou de réduction des émissions, sur une période de 10 ans. En outre, il est recommandé qu'un programme ambitieux soit adopté afin d'accroître la probabilité que le Canada atteigne ses cibles. Une copie des recommandations est produite à la **Pièce CE-11**.

16. En 2018, Équiterre et d'autres publient un rapport examinant le progrès du gouvernement fédéral quant à ses engagements électoraux et de mandat en ce qui concerne les enjeux environnementaux qui touchent tout le pays. Parmi les

secteurs de préoccupations évalués, les changements climatiques. Sur ce point, Équiterre fait mention de son optimisme quant au fait que le gouvernement fédéral poursuivra ses efforts pour s'assurer que les provinces et les territoires mettent en place des programmes conformes aux exigences en matière de tarification du carbone clairement définies dans le cadre de référence national. Une copie du rapport de mi-parcours sur les réalisations du gouvernement fédéral en matière d'environnement est produite à la **Pièce CE-12**.

17. Recherché pour sa crédibilité en matière de développement durable et sa capacité de mobiliser différents acteurs de la société, Équiterre participe régulièrement et son avis est sollicité dans le développement des politiques publiques en matière de lutte aux changements, et particulièrement en lien avec la tarification carbone. Par exemple :

    a. En 2018, Équiterre siège sur le Groupe de travail multisectoriel sur l'électricité du département fédéral de l'Environnement et des Changements Climatiques qui élabore la tarification carbone fédérale basée sur le rendement pour le secteur de l'électricité (à huis clos). Dans ce contexte, Équiterre dépose une étude sur les impacts de la tarification carbone par le rendement appliqué au secteur de l'électricité.

    b. En 2018, j'ai été, au nom d'Équiterre, invité à témoigner devant le Comité Permanent des Finances à la Chambre des Communes lors de l'examen du projet de loi C-74, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget* déposé au Parlement le 27 février 2018 et

mettant en œuvre d'autres mesures, particulièrement sur la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, L.C. 2018, ch. 12, art. 186.

c. Équiterre siège présentement sur le Comité multilatéral sur les mesures et les programmes de réglementation des GES du département fédéral de l'Environnement et Changements Climatiques Canada où les modalités de la tarification carbone fédérale furent et continuent d'être élaborées (à huis clos). Ce comité vise à fournir une tribune aux intervenants pour qu'ils puissent cerner les enjeux d'intérêt et échanger des points de vue sur les interactions entre les programmes et la réglementation en matière de changements climatiques (synergies et chevauchements), de même que sur les émissions cumulatives de GES et sur les répercussions socioéconomiques.

18. Enfin, Équiterre participe à la Conférence des Parties (COP) de la Convention Cadre des Nations-Unis sur les Changement Climatiques depuis la 1ere COP. Plus récemment, Équiterre fut l'une des organisations de la société civile incluse sur la délégation officielle du Gouvernement du Canada à la COP24. En tant qu'organisme environnemental le plus influent au Québec, Équiterre est l'un des rares groupes environnementaux canadiens qui ont accès aux négociations.

L'apport d'Équiterre sera unique, utile et ne cause de pas de délai ou de préjudice aux parties

19. Équiterre a une vaste expérience dans la défense des intérêts du public, particulièrement en matière environnementale.

20. Équiterre possède une connaissance reconnue des préoccupations environnementales des Québécois.es et des régimes fédéral et provincial de tarification du carbone.

21. Équiterre juge important et pertinent de profiter de cette opportunité d'assister la Cour d'appel de l'Ontario pour assurer que la perspective québécoise de l'intérêt public dans la protection de l'environnement et la lutte aux changements climatiques soit adéquatement représentée en cette affaire. L'engagement d'Équiterre dans les débats environnementaux au Québec est important. Par conséquent, Équiterre est bien positionné pour présenter une perspective environnementale et citoyenne québécoise unique, qui va au-delà des intérêts privés individuels et gouvernementaux, pour voir à l'application et au développement d'un droit canadien qui assure une protection efficace de l'environnement et qui est conforme aux engagements internationaux du Canada.

22. Équiterre a un intérêt dans l'issue de ce Renvoi, puisqu'il relève de sa mission de contribuer à l'émergence de politiques publiques ainsi que de pratiques citoyennes et corporatives favorisant une économie sobre en carbone. Équiterre souhaite également contribuer à défendre un juste équilibre entre les compétences fédérales et provinciales. Or, il est d'avis que la position adoptée par le Procureur général de l'Ontario dans la présent Renvoi nuit à ces deux objectifs.

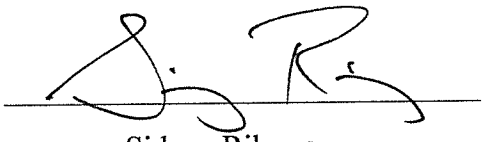
23. Équiterre propose de soumettre des observations écrites et orales différentes de celles des autres parties, tant quant à leur portée que leur fond.

24. Je crois sincèrement que les conclusions que nous avons proposées, telles qu'énoncées dans les déclarations écrites déposées dans la motion en autorisation d'intervention, sont uniques et pertinentes.

25. En tant qu'intervenant, Équiterre veillera à ce que sa participation ne compromette pas, et contribue, à la solution qui soit juste et la plus expéditive et économique possible pour ce Renvoi.

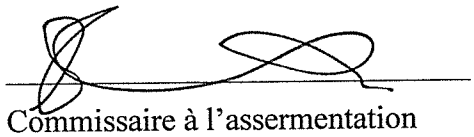
26. Je présente cet affidavit à l'appui de la motion d'Équiterre et du CQDE aux fins d'intervention dans le présent Renvoi devant la Cour d'appel de l'Ontario, et ce, non pas à une autre fin inappropriée.

Et j'ai signé :



Sidney Ribaux

Affirmé solennellement devant moi,
À Montréal (Québec), le 19 décembre 2018



314291-4

Commissaire à l'assermentation
pour la province de Québec

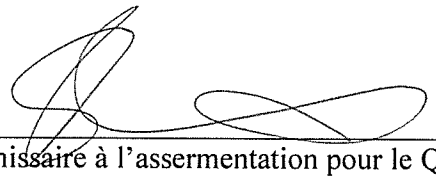
N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-1
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL

Ceci est la Pièce « Jugement de la Cour d'appel accueillant la demande d'intervention volontaire du CQDE» alléguée au soutien de l'affidavit de Geneviève Paul assermentée devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.



314291-4

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-009369-163
(200-17-010101-087) (200-17-017062-126)

DATE : 15 DÉCEMBRE 2016

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE JULIE DUTIL, J.C.A.

C.S.Q. 200-17-010101-087

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, en sa qualité de représentante du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
APPELANTE / INTIMÉE INCIDENTE – Demanderesse
c.
IMTT-QUÉBEC INC.
INTIMÉE / APPELANTE INCIDENTE – Défenderesse
-et-
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – Intervenant
-et-
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
NATURE QUÉBEC
REQUÉRANTS EN INTERVENTION

C.S.Q. 200-17-017062-126

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, en sa qualité de représentante du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
APPELANTE / INTIMÉE INCIDENTE – Défenderesse
c.
ADMINISTRATION PORTUAIRE DE QUÉBEC
IMTT-QUÉBEC INC.
INTIMÉES / APPELANTES INCIDENTES – Demanderesses

-et-

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – Intervenant

-et-

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
NATURE QUÉBEC

REQUÉRANTS EN INTERVENTION

JUGEMENT

---

[1] Les requérants demandent à intervenir dans le présent dossier. Il s'agit de l'appel d'un jugement de la Cour supérieure qui accueille en partie une requête pour jugement déclaratoire présentée par Administration portuaire de Québec (« APQ ») et IMTT-Québec inc. (« IMTT ») et rejette la requête de la Procureure générale du Québec (« PGQ ») qui soutenait que sa législation trouve application sur l'ensemble du territoire du port de Québec, incluant l'emplacement loué par IMTT.

[2] Cette affaire soulève des questions sérieuses en droit public. En effet, le juge de première instance déclare constitutionnellement inopérantes certaines dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement du Québec* (« LQE ») et de ses règlements pour les activités de l'APQ se rapportant à IMTT, de même que pour celles d'IMTT sur le site de l'APQ.

[3] Les requérants sont des organismes québécois à but non lucratif impliqués depuis longtemps dans la communauté en ce qui concerne l'engagement citoyen dans la protection de l'environnement. Ils souhaitent intervenir plus particulièrement sur deux aspects du débat : 1) le fait que le processus d'évaluation environnemental ne constitue pas une entrave constitutionnelle, et 2) l'existence d'un conflit d'intention.

[4] Je suis d'avis que les requérants pourront apporter un éclairage particulier sur le débat dont la Cour est saisie. En conséquence, il y a lieu d'autoriser leur intervention (art. 187 *C.p.c.*).

POUR CES MOTIFS, LA SOUSSIGNÉE :

[5] **ACCUEILLE** la requête en intervention;

[6] **AUTORISE** les requérants à intervenir;

[7] **CONVOQUE** les requérants à une conférence de gestion qui se tiendra par conférence téléphonique le 26 janvier 2017, à 14 h 15, afin que soit déterminé le nombre de pages du mémoire et l'échéancier pour le produire;

[8] SANS LES FRAIS DE JUSTICE.

JULIE DUTIL, J.C.A.

Me France Bonsaint
LAVOIE ROUSSEAU
Me André Fauteux, avocat-conseil
Pour l'appelante intimée incidente

Me Jean Lortie
McCARTHY TÉTRAULT
Me Sean Griffin, avocat-conseil
Me Guillaume Leahy, avocat-conseil
LANGLOIS AVOCATS
Pour les intimées appelantes incidentes IMTT-Québec inc. et Administration portuaire de Québec

Me Bernard Letarte
Me Vincent Veilleux
MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA
Pour l'intimé appelant incident Procureur général du Canada

Me Michel Bélanger
Me David Robitaille
M. Sébastien Poirier, stagiaire
MICHEL BÉLANGER AVOCATS INC.
Pour les requérants en intervention

Date d'audience : 13 décembre 2016

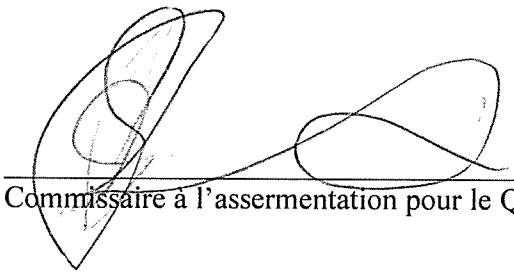
N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-2
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL

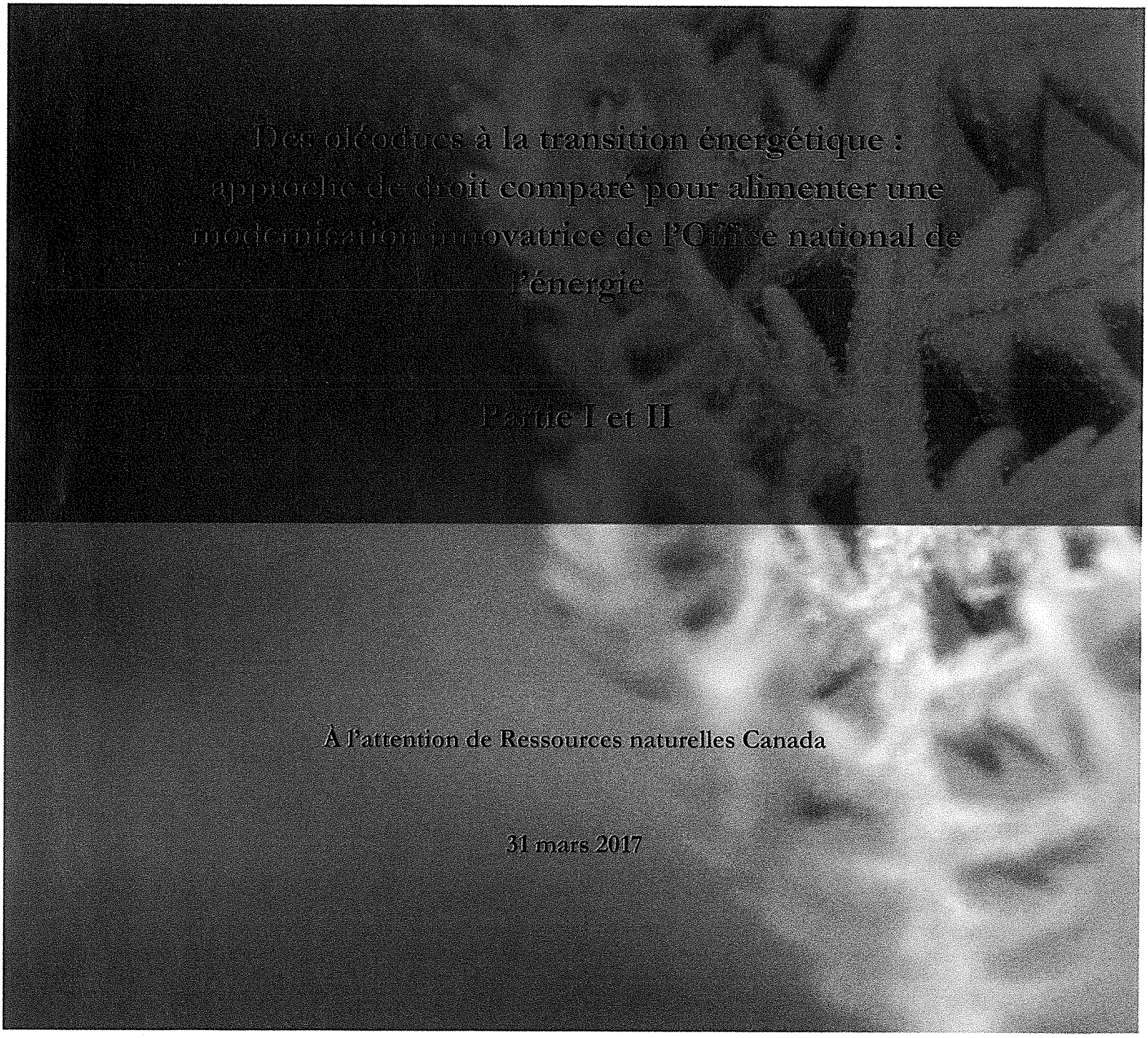
Ceci est la Pièce « Rapport» alléguée au soutien de l'affidavit de Geneviève Paul assermentée devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.



Commissaire à l'assermentation pour le Québec

314291-4

CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT



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

Partie I et II

À l'attention de Ressources naturelles Canada

31 mars 2017

Auteurs

Marc Bishai, L.L.B.

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

Superviseurs

Jean Baril, L.L.D.

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

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

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

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

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

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

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT 3

PARTIE I 6

1. QUELS RÔLES DÉCISIONNELS POUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE ? 6
1.1. LE RÔLE DE L'OFFICE À L'ÉGARD DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES 7
1.1.1. Recommandations 9
1.2. ÉTUDE DE CAS : LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE ET L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX AU QUÉBEC 10
1.2.1. Le rôle de la Régie dans le cadre de l'examen des projets qui nécessitent son autorisation 11
1.2.2. Le processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* 13
1.3. LE RÔLE DE L'OFFICE DANS LE CADRE DES AUDIENCES PUBLIQUES : DÉCISION OU RECOMMANDATION? 17
1.3.1. Le principe démocratique 18
1.3.2. Les garanties procédurales et la participation du public 19
1.3.3. Recommandations 23
2. LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX AUDIENCES DE L'OFFICE 24
2.1. LE MODÈLE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE 24
2.2. LE MODÈLE DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT 28
2.3. RECOMMANDATIONS 30
3. LE MANDAT DE L'OFFICE RELATIVEMENT À L'INFORMATION SUR L'ÉNERGIE 32

PARTIE II 34

1. MISE EN CONTEXTE 34
2. LES DIFFERENTES INTERPRETATIONS DE LA NOTION D'INTERET PUBLIC, AU CANADA ET AILLEURS 35
2.1. INTERPRETATIONS DONNEES PAR L'OFFICE LUI-MEME 35
2.1.1. Définition formelle de l'Office dans ses documents de communication 35
2.1.2. Interprétations données dans des décisions récentes de l'Office 36
2.1.2.1. Ligne électrique internationale de Sumas Energy 2, Inc. 36
2.1.2.2. Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9 d'Enbridge Pipelines Inc. 37
2.1.2.3. Remplacement de la canalisation 3 de Pipelines Enbridge Inc. 38
2.1.2.4. Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain 39
2.2. UTILISATION DE LA NOTION D'INTERET PUBLIC PAR LES REGULATEURS D'ENERGIE DES PROVINCES 41
2.2.1. British Columbia Utilities Commission 41
2.2.2. La Régie de l'énergie du Québec 42

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

BIBLIOGRAPHIE 56

PARTIE I

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

En 2012, la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*[1] apporta des changements fondamentaux à l'Office national de l'énergie en tant qu'organisme de règlementation énergétique[2]. Les changements qui nous intéresseront dans cette section sont les suivants :

- Le passage d'un rôle décisionnel à un rôle de recommandation dans le cadre d'une demande de certificat visant un pipeline en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*[3]. L'Office soumet sa recommandation au ministre sous la forme d'un rapport qui n'est d'ailleurs pas sujet à appel[4], et le Gouverneur en conseil ordonne la délivrance du certificat.
- L'octroi à l'Office du statut d'autorité responsable à l'égard d'un projet désigné devant faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[5]. En ce qui concerne les projets de pipeline nécessitant un certificat d'utilité publique, l'Office n'exerce également à ce titre qu'un simple rôle de recommandation, son rapport d'évaluation environnementale étant lui aussi définitif et sans appel[6].

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

> « [119] Ce régime législatif est un code complet en matière décisionnelle en ce qui concerne les demandes de délivrance de certificat. Les autres régimes législatifs ne sont applicables que s'ils sont expressément insérés dans ce code, et ce, uniquement dans la mesure où ils sont insérés dans le code.
>
> [120] Le régime législatif révèle que, en matière d'examen, c'est le gouverneur en conseil qui est le seul véritable décideur.
>
> [121] Avant que le gouverneur en conseil décide, d'autres personnes regroupent les renseignements, les analysent, les évaluent, les étudient et préparent un rapport qui énonce des recommandations que le gouverneur en conseil examine, puis décide ou non de les appliquer. Dans ce régime, seul le gouverneur en conseil décide.
>
> [122] Précisons que l'évaluation environnementale visée par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) ne joue aucun rôle si ce n'est que

[1] L.C. 2012, ch. 19.
[2] Sur ce sujet, voir Rowland J. HARISON, « the elusive goal of regulatory independence and the national energy board: is regulatory independence achievable? what does regulatory "independence" mean? should we pursue it? », (2012-2013) 50 *Alta. L. Rev.* 757, Rowland J. HARISON et al., « Federal and alberta energy project regulation reform - at what cost efficiency? », (2013-2014) 51 *Alta. L. Rev.* 249 et Sonia SAVAGE, « Bill C-38 and the evolution of the National Energy Board: The changing role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », *Canadian Institute of Resources Law*, 2016.
[3] L.R.C. (1985), ch. N-7. (ci-après, « Loi sur l'ONÉ »)
[4] *Id.*, par. 22(4).
[5] L.C. 2012, ch. 19, art. 52. (ci-après, « LCEE 2012 »), al. 15b).
[6] *Id.*, art. 29.

> faciliter l'élaboration des recommandations soumises au gouverneur en conseil afin qu'il prenne en considération le contenu de toute déclaration et s'il doit donner instruction qu'un certificat approuvant le projet soit délivré.
>
> [123] Il s'agit d'un rôle très mince, différent du rôle joué par les évaluations environnementales prévues dans d'autres régimes décisionnels fédéraux. [...] »[7]

Comme le relève la Cour, au-delà de l'attribution au Gouverneur en conseil du seul pouvoir décisionnel sur les projets de pipelines (de plus de 40 km)[8], le rôle des évaluations environnementales dans ce régime est très réduit et reflète par ailleurs aux yeux de plusieurs auteurs une vision limitée de l'environnement qui mène à un processus décisionnel affaibli en matière environnementale[9]. Dans le contexte de la modernisation de l'Office national de l'énergie, s'impose donc la question de savoir ce qu'il doit advenir de ce régime législatif.

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

La première mouture de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*[10], qui fut abrogée par la *LCEE 2012*, reposait sur un principe d'auto-évaluation suivant lequel toutes les entités fédérales devaient prendre en considération dans leurs propres décisions les incidences environnementales des projets qui leur incombait d'évaluer, ce qui avait souvent pour effet de soumettre chaque projet à une multiplicité d'évaluations environnementales[11]. Chaque entité devait alors regrouper les renseignements, les analyser puis les évaluer dans le cadre de sa propre décision plutôt que de laisser le soin à une agence indépendante d'effectuer ces tâches pour chaque projet. Cette expérience fut controversée et maintes fois remise en question par le Gouvernement[12].

De manière générale, la *LCEE 2012* est venue opérer un changement en ce qu'elle a réduit à trois (3) le nombre d'acteurs impliqués dans les évaluations environnementales : l'Office, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale. Tel que mentionné précédemment, l'Office est désormais la seule autorité responsable des évaluations environnementales concernant un projet désigné qui comprend des activités régies par la *Loi sur l'ONÉ* ou la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* et liées à cet office[13]. Ces projets sont essentiellement précisés dans le règlement pris en vertu de l'alinéa 84a) de la LCEE 2012 et comprennent notamment :

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

---

[7] *Nation Gitxaala* c. *Canada*, 2016 CAF 187, par. 119-126. (Nous soulignons).
[8] En ce qui concerne les pipelines de 40 km ou moins, c'est l'Office qui prend la décision d'approuver ou non les projets suivant l'article 58 de la *Loi sur l'ONÉ*.
[9] Voir Jocelyn STACEY, « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », (2016) 21 *Rev. Const. Stud.* 165 et Doelle, M., « CEAA 2012: the end of federal EA as we know it? », (2012) 24 *Journal of environmental law and practice* 1.
[10] L.C. 1992, ch. 37.
[11] Meinhard DOELLE, préc., note 9, p. 4.
[12] Meinhard DOELLE, *The Federal EA process, A Guide and Critique* (Markham: LexisNexis Canada, 2008), p. 33.
[13] LCEE, al. 15b).

- Le forage, la mise à l'essai et la fermeture de puits d'exploration au large des côtes faisant partie du premier programme de forage dans une zone visée par un ou plusieurs permis de prospection délivrés conformément à la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*.

- La construction et l'exploitation d'un nouveau pipeline, autre qu'un pipeline au large des côtes, d'une longueur de 40 km ou plus.

- La construction, l'exploitation, la désaffectation et la fermeture, dans une réserve d'espèces sauvages ou un refuge d'oiseaux migrateurs d'une nouvelle ligne de transport d'électricité ou d'une nouvelle installation pétrolière ou gazière ou d'un nouveau pipeline.[14]

Le maintien du principe d'auto-évaluation pour l'Office est curieux et peut s'expliquer par le fait qu'il y avait une duplication et un chevauchement problématique entre les exigences de l'ancienne *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et le mandat d'intérêt public de l'Office, en fonction duquel elle tient également compte des incidences environnementales dans ses décisions depuis le début des années 1970[15]. Bref, il s'ensuit que tous les projets tombant sous la juridiction de l'Office font désormais l'objet d'une seule évaluation environnementale qui est intégrée au sein d'un seul processus décisionnel : le rapport sous l'égide de la *LCEE 2012* est effectivement inséré dans le rapport qui contient la recommandation de l'Office aux termes de l'art. 52 de *la Loi sur l'ONÉ*[16]. C'est à ce titre que la Cour d'appel fédérale a pu dire que cette évaluation environnementale « ne joue aucun rôle si ce n'est que faciliter l'élaboration des recommandations soumises au gouverneur en conseil » et qu'il « s'agit d'un rôle très mince, différent du rôle joué par les évaluations environnementales prévues dans d'autres régimes décisionnels fédéraux »[17]. Les exigences de la *LCEE 2012* apparaissent ici conditionnées par celles de la *Loi sur l'ONÉ*. Un bon exemple de ce conditionnement est l'interprétation restrictive donnée par l'Office à la *LCEE 2012* de manière à exclure la prise en compte des changements climatiques dans l'évaluation des projets[18]. Bref, le chevauchement entre les exigences de la *LCEE 2012* et celles de la *Loi sur l'ONÉ* n'apparaît pas moins problématique.

Ce rôle attribué à l'Office soulève naturellement la question de savoir si un organisme de régulation économique est apte à mener adéquatement un processus d'évaluation environnementale. Certaines problématiques tendent à indiquer que ce n'est pas le cas : (1) l'État fait généralement appel à un organisme de régulation pour l'expertise technique de ses membres dans un secteur particulier, et ce focus les détourne de la vision globale et des enjeux stratégiques nécessaires à la bonne réussite d'une évaluation environnementale; (2) l'emprise de l'industrie sur l'organisme qui est censée la réguler, qui se manifeste notamment par le provenance de ses membres, peut faire en sorte que les décideurs ne soient pas en mesure de juger si l'industrie en question offre les solutions à long-terme les plus durables pour les besoins auxquels répond leur projet[19]. Ce dernier point fait référence à la théorie de

---

[14] *Règlement désignant les activités concrètes* (DORS/2012-147), Annexe, art. 39 à 48.
[15] Rowland J. HARISON et al., « Federal and alberta energy project regulation reform - at what cost efficiency? », (2013-2014) 51 *Alta. L. Rev.* 249, pp. 252-253.
[16] Loi sur l'ONÉ, par. 52(3).
[17] *Nation Gitxaala* c. *Canada*, préc, note 7, par. 122.
[18] Voir par exemple A63-2, *Décision No. 25*, Trans Mountain Pipeline ULC, OH-001-2014 (Juillet 2014), p.3.
[19] Meinhard DOELLE, préc., note 9, p.5.

la capture[20] et renferme une critique souvent adressée à l'Office qui mine sa propre crédibilité et celle des évaluations environnementales qu'elle effectue. La confiance du public en l'intégrité et la qualité d'un processus aussi fondamental que l'évaluation environnementale est un point déterminant car celui-ci peut être conçu comme jouant un rôle quasi-constitutionnel en ce qu'il offre un cadre nécessaire à la justification publique des projets[21].

1.1.1. Recommandations

Notre recommandation à cet égard est que l'Office ne devrait pas être l'autorité responsable de l'évaluation environnementale des projets qu'il a le devoir d'examiner en vertu de sa loi constitutive ou d'une autre loi. De manière générale, et avec le souci d'harmoniser la modernisation de l'Office avec certaines recommandations effectuées dans le cadre de la réforme fédérale des processus d'évaluation environnementale, nous appuyons les principes suivants[22] :

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

Dans ce cadre, l'Office pourrait conserver ses fonctions actuelles (surveillance et règlementation, information sur l'énergie, permis et licences d'exportation, droits et tarifs etc.) mais se limiterait à effectuer une évaluation d'un point de vue technique (respect des normes, intégrité, construction et exploitation etc.) et économique (faisabilité, besoins du marché, approvisionnement, transport etc.) des projets qui nécessitent actuellement un certificat d'utilité publique (articles 52 et 58.16 de la *Loi sur l'ONÉ*). Certes, le mandat d'intérêt public de l'Office l'autoriserait sans doute à continuer de *prendre en compte les incidences environnementales* des projets, mais il faut se garder d'y voir une évaluation environnementale en bonne et due forme[23], qui nécessite notamment des ressources et une expertise particulière que l'Office ne possède pas. La question des contours du mandat d'intérêt public de l'Office sera abordée dans la Partie II de ce rapport.

---

[20] Voir George STIGLER, « The Theory of Economic Regulation », (1971) 2:1 *Bell Journal of Economics and Management Science* 3.
[21] Jocelyn STACEY, préc., note 9.
[22] Voir Environmental Planning and Assessment Caucus of the Canadian Environmental Network, « Achieving a Next Generation of Environmental Assessment », *Submission to the Expert Review of Federal Environmental Assessment Processes*, 2016 [en ligne]: < http://eareview-examenee.ca/view-submission/?id=1481741975.3944>.
[23] Pour des principes fondés sur les bonnes pratiques en la matière, voir Robert B. GIBSON, et al., « Fulfilling the Promise: Basic Components of Next Generation Environmental Assessment », *Journal of Environmental Law & Practice* (à venir) [en ligne]: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2670009>.

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

Créée en 1996 par la *Loi sur la Régie de l'énergie*[24] et constituée le 2 juin 1997, la Régie de l'énergie est l'organisme québécois de régulation en matière énergétique. Continuant le mandat de la défunte Régie du gaz naturel, la création de cette nouvelle régie pour toutes les filières énergétiques répondait alors à un consensus issu du *Débat public sur l'énergie*[25] ainsi qu'à la nécessité de contre-expertiser et dépolitiser les demandes tarifaires d'Hydro-Québec et de permettre une participation réelle du public en matière énergétique[26]. Dans la foulée de la mise en œuvre de la *Politique énergétique 2030*[27], qui vise notamment une transition énergétique vers une économie à faible empreinte carbone, des modifications importantes sont venues élargir le mandat, le rôle et les pouvoirs de la Régie[28]. Certaines de ces modifications sont déjà entrées en vigueur alors que d'autres le seront en date du 1er avril 2017 ou au moment fixé par le gouvernement[29].

La *LRÉ* s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité, à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel ainsi qu'à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit[30]. Ces autres matières sont essentiellement la vapeur et les produits pétroliers, sur lesquelles elle exerce un pouvoir de surveillance des prix[31]. Initialement, la loi constitutive de la Régie lui donnait également compétence sur la production d'électricité mais l'adoption en mai 2000 de la *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*[32] est venue lui retirer celle-ci[33]. Au moment où elle entrera en vigueur, la *Loi sur les hydrocarbures*[34], qui découle de la mise en œuvre de la *Politique énergétique 2030*, octroiera à la Régie des pouvoirs sur la production et le stockage des hydrocarbures ainsi que sur la construction et l'utilisation des pipelines.

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

---

[24] RLRQ, c. R-6.01. (ci-après, « LRÉ »).
[25] *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, Gouvernement du Québec, 1996.
[26] *L'énergie au service du Québec – une perspective de développement durable*, Québec, Ministère des Ressources naturelles, 1996, pp. 19-21.
[27] *Politique énergétique 2030 – L'énergie des québécois : source de croissance*, Québec, Gouvernement du Québec, 2016.
[28] *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 2016, chapitre 35.
[29] *Id.*, art. 24.
[30] LRE, art. 1.
[31] *Id.*, art. 55.
[32] L.Q. 2000, c. 22.
[33] Sur la polémique entourant cette modification, voir Franklin GERTLER, « La participation élargie aux décisions en matière d'énergie : les groupes environnementaux et les Autochtones devant la Régie de l'énergie du Québec », dans *Développements récents en droit de l'énergie 2007*, Vol. 262, Barreau du Québec, Formation continue, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2007, pp. 107-152.
[34] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, art. 23).

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

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

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

- Transport d'électricité d'un coût de 25 000 000 $ et plus;
- Distribution d'électricité d'un coût de 10 000 000 $ et plus;
- Distribution de gaz naturel d'un coût de 1 500 000 $ et plus lorsque les livraisons annuelles du distributeur sont de 1 milliard de mètres cubes et plus;
- Distribution de gaz naturel d'un coût de 450 000 $ et plus lorsque les livraisons annuelles du distributeur sont inférieures à 1 milliard de mètres cubes[35];

Lorsqu'elle reçoit une demande d'autorisation en vertu de l'article 73, la Régie effectue une évaluation « technico-économique »[36] du projet similaire à celles effectuées par l'Office, en fonction des renseignements suivants : (1) les objectifs visés par le projet; (2) la description du projet; (3) la justification du projet en relation avec les objectifs visés; (4) les coûts associés au projet; (5) l'étude de faisabilité économique du projet; (6) la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois; (7) l'impact sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité; (8) l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel; (9) le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents; (10) la liste des principales normes techniques qui y seront appliquées; (11) le cas échéant, les prévisions de vente attribuables au projet du distributeur d'électricité ou des distributeurs de gaz naturel; (12) le cas échéant, les engagements contractuels des consommateurs du service ainsi que leurs contributions financières[37]. Notons que la Régie peut autoriser le projet aux conditions qu'elle détermine[38].

Bien qu'elle possède ici un pouvoir décisionnel, sa décision étant par ailleurs sans appel[39], l'autorisation de la Régie n'est pas l'aboutissement du processus d'examen du projet. Le deuxième alinéa de l'article 73 prévoit justement que l'obtention d'une telle autorisation ne dispense pas d'obtenir toute autorisation requise en vertu d'une une autre loi. Ce renvoi vise dans un bon nombre de cas le processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement prévu aux articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*[40], par exemple chaque fois qu'un projet concerne « la construction ou la relocalisation d'une ligne de transport et de répartition d'énergie électrique d'une tension de 315 kV et plus sur

---

[35] *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, c. R-6.01, r. 2, art. 1(1°) a), b), c) et d). Une exception à ces seuils dont nous ne traitons pas est prévue à l'alinéa 2 de cet article.
[36] Voir *Hydro-Québec et St-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, 2016 CanLII 58347 (QC RDE), par. 31.
[37] *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, c. R-6.01, r. 2, art. 2 et 3.
[38] *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 2016, chapitre 35, art. 10. Cette modification à l'article 73 est entrée en vigueur le 10 décembre 2016.
[39] LRÉ, art. 40.
[40] RLRQ, c. Q-2. (ci-après, « LQE »)

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

Au moment où elle entrera en vigueur[42], la *Loi sur les hydrocarbures* attribuera à la Régie des pouvoirs relativement à l'octroi des licences de production et de stockage :

> « **41.** Le titulaire d'une licence d'exploration qui désire obtenir une licence de production ou de stockage doit soumettre son projet à la Régie de l'énergie et obtenir une décision favorable de celle-ci. Il en est de même du titulaire d'une licence de production qui désire obtenir une licence de stockage.
>
> **45.** La Régie transmet sa décision au ministre qui la soumet au gouvernement afin que ce dernier puisse se prononcer sur la demande d'autorisation prévue à l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).
>
> **48.** Le ministre attribue une licence de production au titulaire d'une licence d'exploration qui a obtenu une décision favorable de la Régie de l'énergie sur son projet, l'autorisation du gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement ainsi que, le cas échéant, l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec et qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement. Le ministre attribue une licence de stockage au titulaire d'une licence d'exploration ou de production selon les mêmes conditions. »

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

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

> « **118**. Toute personne qui désire construire ou utiliser un pipeline doit soumettre son projet à la Régie de l'énergie et obtenir une décision favorable de celle-ci.
>
> La demande doit être accompagnée des renseignements et des documents que le gouvernement détermine par règlement.

---

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

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

> **119.** La Régie de l'énergie rend une décision favorable lorsqu'elle estime que le projet correspond aux meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource et qu'il répond aux normes que le gouvernement détermine par règlement.
>
> Dans sa décision, elle mentionne les conditions qu'elle estime nécessaires à la réalisation du projet.
>
> La Régie transmet sa décision au ministre.
>
> **121.** Le ministre octroie une autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline à la personne qui a obtenu une décision favorable de la Régie de l'énergie sur son projet de pipeline et qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.
>
> L'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline ne peut être octroyée avant que le certificat d'autorisation prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement n'ait été délivré, le cas échéant. »

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

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

La porte d'entrée du processus d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement pour les projets situés dans la région méridionale du Québec[44] est l'article 31.1 *LQE*, suivant lequel tout projet doit suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement s'il est inclus dans la liste règlementaire (exclusive et exhaustive) du gouvernement. Comme l'a relevé la professeure Halley, ce processus ne vise pas le même objectif que celui d'un organisme comme la Régie lorsqu'elle accorde une autorisation préalable :

---

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

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

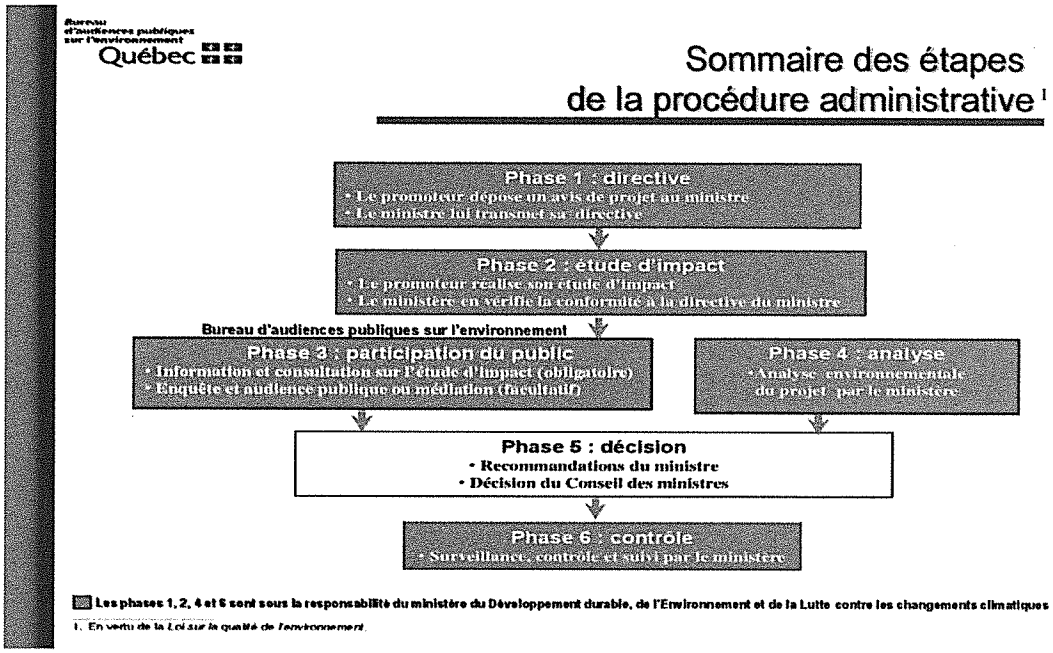
> « La procédure d'évaluation des impacts environnementaux des projets de développement permet à l'administration publique de porter un jugement préventif sur son caractère acceptable d'un point de vue environnemental, social et économique. Elle se distingue des autres procédures d'autorisation préalable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

Les projets assujettis à cette procédure sont prévus par le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*[46], qui identifie une multitude d'activités susceptibles d'avoir, aux yeux du gouvernement, un impact significatif sur l'environnement. On y trouve notamment la construction d'un oléoduc d'une longueur de plus de 2 km dans une nouvelle emprise et la construction d'un gazoduc d'une longueur de plus de 2 km et la construction d'une raffinerie de pétrole, d'une usine pétrochimique, d'une usine de fractionnement de gaz de pétrole liquide, d'une usine de transformation ou de synthèse de gaz à potentiel énergétique ou d'une usine de transformation ou de synthèse de produits tirés du charbon[47]. Lorsqu'elle entrera en vigueur, la *Loi sur les hydrocarbures* modifiera le *Règlement* en y ajoutant les travaux liés à la production et au stockage d'hydrocarbures et tout forage pétrolier ou gazier en milieu hydrique[48].

Nous présentons brièvement ci-dessous les principales étapes de la procédure menant à l'approbation d'un projet inclus dans la liste règlementaire[49]. Celle-ci peut être résumée par le schéma suivant :

---

[45] Paule HALLEY, préc., note 42, p. 225.
[46] RLRQ, Q-2, r.23.
[47] *Id.*, art. 2 j.1) et n).
[48] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, art. 23), art. 266.
[49] À ce sujet, voir Paule HALLEY, préc., note 42, Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, P.U.L., 2006 et Pierre RENAUD, « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec: Concrete Elements for Sustainable developments », (1996) 27 *R.G.D.* 375. **Veuillez noter que cette procédure a subi plusieurs modifications suite à la sanction, le 23 mars 2017, de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (Projet de loi 102). Le texte final n'était pas disponible au moment de la rédaction. La structure globale de la procédure que nous présentons demeure toutefois inchangée.**



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

Étape 1 : Avis de projet et directive

En vertu de l'article 31.2 *LQE*, le promoteur d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis de projet décrivant la nature générale de celui-ci. Suite à la réception de cet avis, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques vérifie l'assujettissement du projet, convoque une consultation interministérielle puis élabore ensuite une directive qui indique au promoteur la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit réaliser. Cette directive vise à fournir l'information nécessaire à l'évaluation environnementale du projet proposé par le ministère et au processus d'autorisation par le gouvernement[50].

Étape 2 : Préparation de l'étude d'impact

L'étude d'impact est effectuée aux frais du propriétaire suivant la méthodologie scientifique et contient généralement les éléments suivants : une description du projet, un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet (faune, flore, communautés humaines, patrimoine culturel et archéologique, historique du milieu, ressources agricoles, usage que l'on fait des ressources du milieu), une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, une analyse des solutions de rechange au projet et présentation des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement[51].

---

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

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

Étape 3 : Information et consultation publiques

Suite à sa réception de l'étude d'impact sur l'environnement et à l'émission d'un avis de recevabilité, le ministre la rend publique et indique à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques (art. 31.3 al. 1 *LQE*). S'enclenche alors le processus prévu par les articles 6 à 16 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, qui se tient sous l'autorité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Celui-ci doit annoncer par communiqué de presse le début de cette étape et rendre disponible le dossier à des fins de consultation publique pendant 45 jours dans ses centres de documentation de Montréal et Québec ainsi que dans un centre de consultation dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé[52]. Le dossier contient notamment l'étude d'impact, la directive du ministre, les documents présentés par le promoteur à l'appui de sa demande ainsi que toute étude ou commentaire disponible effectué par le ministère relativement à cette demande de certificat d'autorisation[53].

Étape 4 : Analyse environnementale du projet par le Ministère

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

Étape 5 : L'audience publique

Une personne, un groupe ou une municipalité peut, pendant les 45 jours où dure l'étape d'information et de consultation publiques, demander au ministre la tenue d'une audience publique, auquel cas le ministre doit mandater le BAPE à moins qu'il ne juge la demande frivole[55]. S'ensuit un processus consultatif (et non décisionnel) menant à la production d'un rapport de recommandation qui n'exerce aucune contrainte juridique sur le décideur. « Le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser sa mission, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement et fait rapport de ses constatations et de son analyse au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Organisme assujetti à la *Loi sur le développement durable* (RLRQ, chapitre D-8.1.1), le BAPE prend en compte les seize principes de la Loi dans ses travaux »[56]. Nous reviendrons en détail sur les étapes de ces audiences publiques dans une prochaine section (2.2).

---

[52] *Id.*, art. 10 et 11.
[53] *Id.*, art.
[54] LQE, art. 31.4.
[55] *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement,* RLRQ, Q-2, r.23, art. 13 et LQE, art. 31.3 al. 2.
[56] Voir *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement,* Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009.

Étape 6 : La décision du gouvernement

Lorsque que le ministre juge que l'étude d'impact est satisfaisante, il la soumet au gouvernement avec sa recommandation, la demande d'autorisation du promoteur et le rapport du BAPE. En vertu de l'article 31.5 *LQE,* le gouvernement est ici le seul véritable décideur et il exerce un pouvoir discrétionnaire de nature politique qui lui permet de fonder sa décision sur des considérations d'ordre économique, politique et social plutôt que sur l'étude d'impact ou encore le rapport du BAPE[57].

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

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

Ce régime législatif expose bien la répartition des rôles et des tâches entre l'organisme de régulation économique et les instances responsables des évaluations environnementales et de la décision finale. La Régie attribue une autorisation sur la base d'une évaluation technico-économique qui est ensuite incorporée au sein du processus décisionnel du gouvernement au même titre que l'étude d'impact ou le rapport du BAPE. Dans ce régime, il est apparent que l'autorisation de la Régie résulte de l'exercice d'un pouvoir décisionnel mais qu'elle joue en fait un simple rôle de recommandation dans l'ensemble du processus d'examen. Enfin, bien que la Régie examine l'aspect économique des projets, sa compétence en la matière n'a pas pour effet de modifier celle du BAPE sur l'ensemble des composantes du développement durable, soit les aspects environnemental, social et économique. Si le gouvernement du Québec a déjà annoncé sa volonté de limiter la compétence du BAPE à l'aspect environnemental des projets de manière à ce qu'il n'empiète pas sur la compétence de la Régie[59], il ne l'a pas encore mise à exécution. Jusqu'à nouvel ordre, les commissions d'enquête du BAPE se considèrent liées par les seize principes de la *Loi sur le développement durable* dans l'exécution de leurs travaux[60], ce qui inclut l'analyse de certains aspects économiques.

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

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

---

[57] Paule HALLEY, préc., note 42, p. 241.
[58] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, chapitre 35, article 23), art. 252.
[59] Voir Jean BARIL, préc., note 49, pp. 131-134.
[60] *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement,* Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009, p. 3.

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

Dans ce qui suit, nous analyserons les avantages et inconvénients d'un pouvoir de recommandation sous l'angle du principe démocratique et de la participation du public. Le choix de ces deux thèmes tient notamment au fait que l'intention du législateur lors des modifications apportées à l'article 52 reposait précisément sur ce principe et que l'Office souhaite améliorer la participation du public à ses processus d'audiences. Rappelons que l'Office doit justement tenir une audience publique chaque fois qu'il reçoit une demande en vertu de l'article 52[61]. Sur cette base, nous conclurons enfin sur le choix par le législateur d'un rôle de recommandation et sur la modernisation du cadre juridique des processus d'audiences qui devrait selon nous en découler.

1.3.1. Le principe démocratique

Le principe démocratique est au fondement de notre Constitution et vise le caractère représentatif et démocratique de nos institutions politiques qui s'établit via l'existence de corps législatifs librement élus[62]. Ces institutions politiques sont élues à la majorité par les citoyens et leurs membres sont donc redevables à une population qu'ils se doivent d'ailleurs de représenter au sein de l'institution. En ce sens, la population est en droit de s'attendre à ce que les décisions importantes les concernant soient prises par les individus qu'elle a élus. Or c'est précisément ce principe et la reddition de compte qui devrait en découler qui ont motivés le gouvernement à modifier l'article 52 de la *Loi sur l'ONÉ* :

> « Nous veillons également à ce que le système soit doté d'un cadre redditionnel clairement défini. Le Cabinet fédéral sera responsable d'approuver ou de rejeter tous les grands projets de pipeline, en s'appuyant sur les recommandations de l'Office national de l'énergie. C'est déjà le cas pour la vaste majorité des décisions prises au gouvernement, notamment celles prises aux termes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.
>
> Nous croyons que les décisions relatives aux grands projets susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur l'économie et l'environnement devraient être prises par les députés, qui doivent rendre des comptes à la population, et non des fonctionnaires non élus. Les Canadiens sauront qui a pris la décision, pourquoi elle a été prise et à qui demander des comptes. »[63]

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

---

[61] *Loi sur l'ONÉ*, par. 24(1).

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

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

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

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

1.3.2.Les garanties procédurales et la participation du public

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

> « …le contenu de l'obligation d'impartialité, tout comme celui de l'ensemble des règles d'équité procédurale, est susceptible de varier pour s'adapter au contexte de l'activité d'un décideur administratif et à la nature de ses fonctions.
>
> Cette variabilité du contenu effectif des principes de justice naturelle reflète la très grande diversité des situations des décideurs administratifs et des rôles qu'ils sont appelés à jouer, conformément à la volonté des législateurs … »[64]

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

---

[64] *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2003] 2 R.C.S. 624, par. 31.
[65] *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, par. 23-27.

L'Office a été qualifié d'organisme de régulation économique qui n'exerce qu'accessoirement des fonctions quasi-judiciaires[66]. Or l'attribution d'un rôle de recommandation à l'Office dans le cadre de l'examen d'un projet soumis en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'ONÉ* a eu un impact sur la nature de la fonction qu'il exerce lors des audiences publiques. Le rôle joué par cette recommandation au sein du nouveau régime législatif a été qualifié de la manière suivante par la Cour d'appel fédérale :

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

L'aboutissement du processus d'examen d'un projet est une décision discrétionnaire du gouverneur en conseil fondée sur des considérations sociales, économiques et politiques. Bien que le gouverneur en conseil soit ici le véritable décideur, la Cour d'appel fédérale a jugé qu'il n'exerçait pas un pouvoir quasi-judiciaire[68]. *A fortiori*, et dans la mesure où le son pouvoir de recommandation n'affecte pas les droits des parties pour ce qui est de l'autorisation finale du projet, nous pouvons en conclure que l'Office exerce ici une fonction administrative qui consiste à produire un rapport dans lequel il est appelé à déterminer s'il est dans l'intérêt public de recommander la délivrance du certificat ou le rejet de la demande. D'autres indices mènent également à cette conclusion :

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

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

---

[66] Patrice GARANT avec la collaboration de Philippe GARANT et Jérôme GARANT, *Droit administratif*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 111.
[67] *Nation Gitxaala* c. *Canada*, préc, note 7, par. 126.
[68] *Id.*, par. 197.
[69] *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie* (1995) DORS/95-208.

La pertinence de cette analyse et de la proposition qui en découle tient au fait que plus le processus d'audience s'apparente à un processus judiciaire, avec un cadre formel et des règles rigides, plus celui-ci nuit à la participation publique. En ce sens, attribuer un rôle de recommandation a l'avantage d'assouplir l'obligation d'équité et donc de faciliter la participation publique, alors que l'attribution d'un rôle décisionnel peut avoir l'effet inverse. En ce qui concerne l'Office, la Commission de réforme du droit du Canda remarquait déjà, en 1977, que l'excessive formalité de la procédure des audiences publiques avait pour conséquence de rendre nécessaire la représentation des intervenants par avocats afin d'assurer une participation pleine et effective[70]. Ce constat est encore d'actualité. Bien que l'Office opte plus souvent qu'autrement pour une audience sur pièces, forme moins judiciarisée que l'audience orale, les demandes de renseignements, les avis de requête, les plaidoiries et le dépôt d'une preuve écrite qui soit en mesure de tester adéquatement la demande du promoteur commandent l'assistance de professionnels.

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

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

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

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

---

[70] Law Reform Commission of Canada, *The National Energy Board: Policy, Procedure and Practice*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1977, pp. 60-62 et 71.
[71] *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 10.
[72] Louis SIMARD, « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs : le cas de la Régie de l'énergie », (2014) *Revue canadienne de science politique*, p. 10.

Ce type de cadre rigide et formaliste est orienté vers la participation des professionnels et de certains citoyens-experts qui se dévouent à l'industrie[73]. Bien que la rigidité d'un cadre procédural assure une certaine stabilité, prévisibilité et représentativité aux débats, son impact négatif sur la participation publique est un enjeu déterminant en l'espèce, d'autant plus que la Régie visait à permettre une participation réelle et directe des citoyens aux décisions énergétiques.

À l'opposé, il a été démontré qu'un cadre procédural plus souple facilite la participation publique, et cette dernière comporte quant à elle deux avantages considérables : un test de la preuve optimisé et des délibérations qui permettent de cerner l'intérêt public. L'exemple par excellence est sans doute celui du BAPE, qui mène ses audiences publiques sous la forme d'une commission d'enquête. Suite à la réception du mandat par le ministre, le président du BAPE constitue une commission d'enquête et désigne le membre responsable de celle-ci. Tous les commissaires sont indépendants de l'administration publique et possèdent, pour les fins des enquêtes qui leur sont confiées, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de *la Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf celui d'imposer une peine d'emprisonnement[74]. Malgré ces pouvoirs d'enquête, le BAPE n'est pas un organisme quasi-judiciaire :

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

Les commissaires peuvent notamment utiliser tous les moyens légaux qu'ils jugent opportuns afin de découvrir la vérité et assigner à comparaître « toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité »[76]. Or, les commissions d'enquête restent des organismes consultatifs qui suivent une procédure inquisitoire et produisent des rapports qui renferment des recommandations non contraignantes et, à ce titre, l'obligation d'équité procédurale qui s'applique à celles-ci est faible[77]. Les audiences du BAPE se caractérisent justement par une procédure qui n'est ni judiciaire ni contradictoire : on n'y trouve pas d'interrogatoires, de contre-interrogatoires ou

---

[73] Louis SIMARD, « Environmental Governance, Public Action Tools, and Public Participation: The Bureau d'audiences publiques sur l'environnement and the Régie de l'énergie (Québec) », I. Roberge and C. Conteh (ed.), *Canadian Public Administration in the Twenty-First Century*, Taylor & Francis, 2003, pp. 132-133.
[74] LQE, art. 6.5.
[75] Jean BARIL, préc., note 49, p. 119-120.
[76] *Loi sur les commissions d'enquête*, c. C-37, art. 6 et 9.
[77] Simon RUEL, « Enquêtes publiques et équité procédurale – paradoxe, équilibre et perspectives », dans *Colloque sur les organismes d'enquête*, Actes de la formation juridique permanente, Association du Barreau canadien, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009.

encore d'objections[78]. Plus encore, ses rapports de recommandation n'affectent pas les droits des participants.

Créé avec l'objectif clair d'instituer un droit à la participation des citoyens dans le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le BAPE se présente comme un instrument de démocratie participative et est une source d'inspiration reconnue pour d'autres instruments similaires tels l'Office de consultation publique de Montréal et la Commission national du débat public en France. Nous renvoyons le lecteur aux nombreuses études qui font état de ses qualités[79]. Les différentes étapes des audiences publiques du BAPE seront détaillées dans une prochaine section (2.2).

1.3.3.Recommandations

Nous recommandons que l'Office conserve un rôle de recommandation dans le cadre du processus d'examen d'une demande de certificat en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'ONÉ*. Suivant l'intention du législateur, nous croyons également que les décisions relatives aux projets susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur l'intérêt public, l'économie et l'environnement, devraient être prises par nos élus. Plus encore, nous croyons que l'octroi de ce rôle est l'occasion de revoir le cadre procédural des audiences publiques de l'Office. En effet, la procédure de l'Office relativement à ces audiences a été élaborée alors qu'il avait un rôle différent, i.e. décisionnel. Or, comme nous l'avons vu, le nouveau régime législatif entourant l'approbation des demandes de certificats d'utilité publique et le rôle qu'y joue l'Office ont pour effet de réduire l'obligation d'équité procédurale et donc de permettre l'adoption de règles plus souples. Étant donné son nouveau rôle, la procédure de l'Office n'a plus à être aussi judiciarisée. Dans cet optique, nous recommandons également que l'Office adopte le modèle inquisitoire du BAPE dans le cadre de ses audiences publiques. Cette modernisation irait de pair avec le désir de l'Office d'accroître et d'améliorer la participation publique à ces audiences et serait au diapason des bonnes pratiques en matière de démocratie participative. Rappelons que l'Office exerce présentement un rôle qui se rapproche davantage du BAPE que de la Régie et qu'il s'inscrit dans un régime législatif similaire, au sens où le rapport de recommandation est un élément de la décision discrétionnaire du gouvernement. Enfin, le modèle de la commission d'enquête n'est pas étranger è l'Office. Celui-ci tient déjà des audiences publiques sous un modèle de type inquisitoire en vertu de l'article 15(3) de la *Loi sur l'ONÉ* lorsqu'il consulte la population sur des enjeux règlementaires par exemple. La Commission de réforme de droit du Canada notait qu'il s'agit là d'une technique satisfaisante eu égard à la participation des intéressés[80].

---

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

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

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

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

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

- Le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'ONÉ* a été modifié de manière à ne plus rendre obligatoire les audiences publiques pour les licences d'exportation de gaz et d'électricité ou pour les licences d'importation de gaz. Elles le sont désormais uniquement dans les cas de délivrance, d'annulation ou de suspension de certificats ainsi que dans les demandes de cessation d'exploitation d'un pipeline (art. 52, 58.16, 58.34 et 74(1)(d)). Rappelons toutefois que l'Office a le pouvoir de tenir une audition publique sur toute question.
- Le test législatif pour l'obtention du statut de participant est beaucoup plus sévère depuis l'adoption de l'article 55.2[82]. Ce dernier prévoit que l'Office peut octroyer le statut de participant à toute personne *directement touchée* par la délivrance ou le rejet du certificat ainsi qu'à toute personne qui possède selon lui des renseignements pertinents ou une expertise appropriée. L'ancien article 53 permettait à l'Office d'accorder le statut de participant à toute *personne intéressée.*

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

2.1. Le modèle de la Régie de l'énergie

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

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

---

[81] L.C. 2012, ch. 19.

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

En vertu de l'alinéa 2, la Régie peut convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence. Notons que cet article a été modifié récemment par l'ajout d'un troisième alinéa permettant à la Régie de tenir des séances d'information et de consultations publiques avant la tenue d'une audience publique[83].

Suite à la réception d'une demande, la Régie émet un avis public dans différents journaux et invite les parties intéressées à transmettre une demande pour obtenir le statut d'intervenant[84]. L'octroi du statut d'intervenant dans une audience de la Régie répond à un régime d'intervention similaire à celui d'un tribunal judiciaire, ce qui n'est pas étonnant si l'on tient compte du fait que le déroulement des audiences de la Régie est de type judiciaire. L'article 15 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*[85] prévoit que tout intéressé peut effectuer une demande d'intervention dans le cadre d'une audience prévue à l'article 25 *LRÉ*, qui doit notamment contenir les éléments suivants : la nature de l'intérêt du demandeur, les sujets dont il entend traiter, les conclusions qu'il recherche et la manière dont il entend faire valoir sa position[86]. Les critères utilisés par les régisseurs pour juger des demandes veulent que l'intervention soit pertinente, circonscrite et innovatrice, son « rôle primordial » étant d'éclairer la Régie sur les questions en litige[87]. La Régie peut justement déterminer, si elle le juge nécessaire, le cadre de la participation de la personne ayant obtenu le statut d'intervenant en fonction de son intérêt, des sujets qu'elle estime pertinents et de l'intérêt public[88]. Elle peut notamment exiger que les intervenants se regroupent de manière à éviter les répétitions. Enfin, le côté judiciarisé du régime se manifeste également dans le fait que le demandeur a le droit de s'objecter à la demande d'intervention, l'intervenant ayant par la suite un droit de réponse[89]. À défaut de vouloir intervenir, notons au passage que toute personne intéressée peut soumettre des commentaires écrits.

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

---

[83] *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* (2016, chapitre 35), art. 5.
[84] *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 8.
[85] RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.
[86] *Id.*, art. 16.
[87] Franklin GERTLER, et al., préc., note 32, p. 130.
[88] *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1, art. 19.
[89] *Id.*, art. 17 et 18.
[90] Louis SIMARD, « Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007) », (2010) 132 *Globe* 51–74, p. 65. Voir également *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 9.

des intervenants; (3) les demandes de renseignements aux intervenants; (4) l'audience (sur dossier ou par l'audition des parties); (5) les plaidoiries[91].

La porte d'entrée du régime de financement de la Régie est le troisième alinéa de l'article 36 *LRÉ*, qui prévoit que la Régie peut, *lorsque l'intérêt public le justifie*, payer des frais à des *groupes de personnes réunis* participants aux audiences. À ce titre, elle peut ordonner aux demandeurs de payer les intervenants. Rappelons que le fonctionnement de la Régie est financé par les transporteurs et les distributeurs suivant le principe de l'utilisateur payeur. L'exercice par la Régie de ce pouvoir discrétionnaire est balisé par la décision de principe D-2003-183[92] :

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

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

> **« 14.** Les demandes de paiement de frais soumises doivent faire état des arguments militant en faveur du remboursement de ces frais en soulignant, notamment, le caractère nécessaire et raisonnable de ceux-ci et l'utilité de l'intervention selon les critères des articles 15 et 16 du présent Guide.
>
> **15.** Dans le cadre de l'examen d'un budget ou d'une demande de paiement de frais, la Régie, pour juger du caractère nécessaire et raisonnable des frais ou du budget présentés par un intervenant, tient notamment compte des critères suivants :
>
> a. l'importance et les implications du dossier;
>
> b. l'ampleur de la documentation à traiter;
>
> c. la nature de la participation de l'intervenant;
>
> d. le degré de complexité des questions traitées par l'intervenant;
>
> e. l'expérience et l'expertise des ressources de l'intervenant;
>
> f. le chevauchement ou la répétition des tâches avec les autres intervenants;
>
> g. le budget global de l'intervenant;

[91] *Principes élémentaires de fonctionnement*, Québec, Régie de l'énergie, 2002, p. 10.
[92] Franklin GERTLER et al., préc., note 32, p. 134.
[93] R-3500-2002, p. 4 et 5. (Nous soulignons)

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

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

a. l'intervention apporte des éléments pertinents à prendre en considération lors des délibérations de la Régie;

b. l'intervention est active, ciblée, structurée et, tant dans ses demandes de renseignements que dans les questions en contre-interrogatoire ou, le cas échéant, dans sa preuve, se limite aux enjeux du dossier retenus par la Régie pour étude;

c. l'intervention offre un point de vue distinct sur les enjeux du dossier retenus pour étude et n'est pas indûment répétitive;

d. l'expertise, s'il y a lieu, sert à approfondir un enjeu retenu au dossier par la Régie;

e. l'intervenant agit de manière responsable dans le processus : il respecte les directives données par la Régie, incluant les délais;

f. lors de l'audience, l'intervenant agit avec diligence, tant dans la présentation de sa preuve que son contre-interrogatoire et son argumentation pour contribuer au respect du calendrier procédural. »[94]

Bien que la Régie « n'octroie pas de frais pour le temps que le personnel de soutien, le personnel administratif, les dirigeants et les administrateurs d'un intervenant, agissant à ce titre, consacrent à la préparation du dossier et à leur participation à une audience ou à une séance de travail »[95], les modalités de remboursement lui permettent de payer des frais préalables, des frais intérimaires ou suite à une décision sur des moyens préliminaires et des frais à un groupe environnemental ou Autochtone lorsqu'il se porte demandeur ou dans les cas où sa demande est formulée en révision[96]. Plus encore, une rémunération est offerte pour la participation d'un intervenant à une séance de travail et « une allocation forfaitaire équivalant à 3 % du montant de l'ensemble des honoraires accordés est octroyée pour les dépenses afférentes » aux séances de travail et aux audiences (transport et hébergement) « lorsque la séance de travail ou l'audience se tient à plus de 100 kilomètres du lieu habituel de travail »[97].

Points forts :

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

---

[94] *Guide de paiement des frais 2012,* Québec, Régie de l'énergie, 2012 [en ligne] :
< http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/Regie_Guide_06juillet2012.pdf>
[95] *Id.*, art. 14
[96] Franklin GERTLER et al., préc., note 32, p. 140.
[97] *Guide de paiement des frais 2012*, art. 24 à 31.

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

Points faibles :

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

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

Dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le BAPE intervient pour la première fois suite à la réception par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques de l'étude d'impact sur l'environnement du promoteur et à l'émission d'un avis de recevabilité. Le ministre doit alors rendre publique l'étude en question et indiquer à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publiques (art. 31.3 al. 1 *LQE*), qui se tient sous l'autorité du BAPE. Celui-ci doit annoncer par communiqué de presse le début de cette étape et rendre disponible le dossier à des fins de consultation publique pendant 45 jours dans ses centres de documentation de Montréal et Québec ainsi que dans un centre de consultation dans la région où le projet est susceptible d'être réalisé[101]. Durant ce délai, une personne, un groupe ou une municipalité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique, auquel cas le ministre doit mandater le BAPE à moins qu'il ne juge la demande

[98] Franklin GERTLER et al., préc., note 32, p. 135.
[99] Louis SIMARD, « Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007) », (2010) 132 *Globe* 51–74, p. 67.
[100] Louis SIMARD, « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs : le cas de la Régie de l'énergie », (2014) *Revue canadienne de science politique*, p. 13.
[101] *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement,* RLRQ, Q-2, r.23, art. 10 et 11.

frivole[102]. Ainsi, l'existence même d'une audience publique du BAPE est une étape facultative au sens où elle n'a lieu qu'à la condition qu'une personne ne le demande.

Suite à la réception du mandat par le ministre, le président du BAPE constitue une commission d'enquête et désigne le membre responsable de celle-ci. Tous les commissaires possèdent, pour les fins des enquêtes qui leur sont confiées, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de *la Loi sur les commissions d'enquête* (chapitre C-37), sauf celui d'imposer une peine d'emprisonnement[103]. Ils peuvent notamment utiliser tous les moyens légaux qu'ils jugent opportuns afin de découvrir la vérité et assigner à comparaître « toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité »[104]. Malgré ces pouvoirs d'enquête, les audiences du BAPE sont dirigées par une procédure qui n'est pas judiciaire et contradictoire : on n'y trouve pas d'interrogatoires, de contre-interrogatoires ou encore d'objections[105].

Avant la tenue des audiences publiques, la documentation dans les centres de consultation est mise à jour, une rubrique Internet propre au mandat offre, entre autres, la possibilité de consulter la documentation et le calendrier des activités[106] et la commission peut rencontrer séparément les requérants, le promoteur et les personnes-ressources pour expliquer les objets principaux de l'audience et sa procédure[107] .

Une audience se déroule en deux parties (information puis consultation) et tout citoyen peut assister à l'ensemble de celle-ci. Il n'y donc aucun test pour obtenir le statut de participant aux audiences publiques du BAPE. Au cours de la première partie, le BAPE effectue la présentation du mandat, de son rôle et du déroulement de l'audience puis invite le requérant à expliquer les motifs de sa demande d'audience ainsi que le promoteur à expliquer les éléments du dossier à l'appui de son projet[108]. La commission peut ensuite entendre toute personne qu'elle a assigné à comparaître pour enfin permettre à toute personne de lui adresser des questions pour compléter l'information pertinente au dossier[109]. Au cours de la deuxième partie, qui vise la consultation du public, « la commission entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et ses suggestions sur le projet, l'étude d'impact, la révision technique ou tout autre document faisant partie du dossier »[110]. Rare garantie procédurale, lors des interventions visées précédemment, toute personne à un droit de rectification des faits relatifs au dossier qui furent soulevés pendant l'audience[111].

---

[102] *Id.*, art. 13 et LQE, art. 31.3 al. 2.
[103] LQE, art. 6.5.
[104] *Loi sur les commissions d'enquête*, c. C-37, art. 6 et 9.
[105] Paule HALLEY et Mélissa DE FORTE, « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec », (2004) *Revue Juridique de l'Environnement* 1-4, p. 9.
[106] *Déroulement d'une audience publique*, BAPE [en ligne] : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/participer/#deroul
[107] *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, c. Q-2, r.45, art. 9 et 10.
[108] *Id.*, art. 22, 23 et 24.
[109] *Id.*, art. 25 et 26.
[110] *Id.*, art. 27.
[111] *Id.*, art. 29.

Lorsque la procédure est terminée, le BAPE rédige sont rapport d'enquête sur la base des transcriptions, des documents déposés, des mémoires et de ses propres recherches[112]. Il fait état de ses constatations et de son analyse puis formule des recommandations, le tout en gardant en tête que « les commissions d'enquête se doivent de prendre en considération dans leurs travaux les seize principes de développement durable enchâssés dans la Loi sur le développement durable afin d'éclairer correctement le Ministre et, plus largement, la prise de décision gouvernementale »[113].

Points forts :

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

Points faibles :

- Aucun régime de financement afin d'appuyer les citoyens dans leur participation aux audiences[114]. Bien que la procédure soit accessible, il n'en demeure pas moins qu'une participation effective (déplacements, lecture, rédaction d'un mémoire) nécessite de coûteux efforts. L'aide financière permettrait également d'améliorer la capacité d'analyse et de contre-expertise et donc d'optimiser le teste de la preuve déployée par la participation citoyenne. La création d'un régime de financement est un enjeu de longue date auquel le gouvernement n'a pas encore remédié.
- Le caractère limitatif des mandats du BAPE. Ceux-ci dépendent généralement du dépôt d'un projet contenu dans la liste règlementaire, d'une demande d'un citoyen et du jugement du ministre quant à son caractère frivole. Notons toutefois que le *Projet de loi 102* accorde au ministre le pouvoir de confier un mandat au BAPE malgré l'absence du projet sur la liste règlementaire[115]. Néanmoins, il serait intéressant d'accorder au BAPE un pouvoir d'autosaisine[116].

2.3. Recommandations

Les occasions de participation

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

---

[112] Paule HALLEY, préc., note 42, p. 237.
[113] *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement,* Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009, p. 3.
[114] Jean BARIL, préc., note 49, pp. 142-143.
[115] *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (2017, Chapitre 4), art. 19.
[116] Jean BARIL, préc., note 49, p. 98.

Les critères de participation

Suivant le modèle du BAPE, l'Office devrait permettre à tous les citoyens de participer à ses audiences. Il pourrait notamment retourner à l'ancien critère de la personne intéressée, en vertu duquel il avait coutume d'accéder à toutes les demandes d'intervention[117].

Le financement

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

Les étapes de l'audience publique

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

La langue

Nous rappelons à l'Office qu'afin d'assurer la participation effective des francophones aux audiences publiques, il doit offrir un accès égal au dossier et à l'ensemble du processus d'examen dans les deux langues officielles. Le Commissaire aux langues officielles a déjà fait valoir que la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* exige de l'Office qu'il en fasse plus à cet égard. Suivant l'honorable Michel Bastarache, la Partie IV de *Loi sur les langues officielles* s'applique également aux audiences de l'Office[118], et celle-ci exige notamment la traduction officielle des documents reliés à la demande et leur disponibilité dans les deux langues

[117] Jody SAUNDERS et Jessica LIM, préc., note 82.
[118] Lettre à l'Office national de l'énergie, datée du 13 novembre 2015. [En ligne] :
< https://cqde.org/wp-content/uploads/2015/11/ON2.pdf>

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

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

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

Plus qu'un simple domaine émergent, la transition énergétique est une étape nécessaire dans le cadre de la lutte mondiale aux changements climatiques. En témoigne le nouveau rapport de l'Agence internationale de l'énergie et de l'Agence internationale de l'énergie renouvelable, suivant lequel l'atteinte de nos engagements climatiques découlant de l'*Accord de Paris* nécessitera une transition énergétique d'une portée, d'une ampleur et d'une rapidité exceptionnelles[119]. Le Québec et la France se sont récemment dotés de lois sur la transition énergétique[120].

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

Il s'agit ici d'élargir le mandat de l'Office et de l'inscrire dans les efforts visant à promouvoir la transition et l'efficacité énergétiques. Ses fonctions pourraient notamment inclure[121] :

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

---

[119] International Energy Agency and International Renewable Energy Agency, *Perspectives for the Energy Transition : Investments needs for a low-carbon energy system*, 2017 [En ligne]:
< https://www.energiewende2017.com/wp-content/uploads/2017/03/Perspectives-for-the-Energy-Transition_WEB.pdf>

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

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

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

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

PARTIE II

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

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

1. MISE EN CONTEXTE

L'Office national de l'énergie (Office) doit agir dans les limites du cadre législatif applicable, incluant au premier plan la *Loi sur l'Office national de l'énergie*[123] (LONE). Selon les paragraphes 52 (1) a), b) et (2) e), 58.16 (1) et 58.35 (1) et (2) de la LONE, l'Office doit rendre ses décisions et ses recommandations en fonction de « l'intérêt public ». C'est également le cas lorsqu'il est saisi d'une demande en vertu de l'article 58.[124] Or, la LONE ne définit pas la notion d'« intérêt public », laissant à l'Office la responsabilité d'en déterminer le sens, lui fournissant comme seule balise les quelques considérations économiques énumérées au paragraphe 52 (2)[125]. De plus, considérant que ce régime laisse une si large discrétion à l'Office, les tribunaux ont fait preuve d'une grande déférence envers ses décisions, incluant ses décisions sur la manière de déterminer l'intérêt public[126]. À titre d'exemple, la Cour d'appel fédérale constate que : « La Loi ne comporte aucune disposition exigeant expressément que l'Office examine des questions générales comme les changements climatiques. »[127]

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

---

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

[123] LRC 1985, ch N-7.

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

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

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

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

juridique pour pouvoir prendre des décisions plus éclairées, notamment en amont d'une demande à l'Office. Le public veut s'éloigner d'un modèle qui lui donne l'impression que la discrétion est tellement large qu'elle sombre dans l'arbitraire, voire la partialité. Les ONG cherchent à influencer le contenu de la notion afin qu'elle incorpore plus de considérations particulières, par exemple la prise en compte des changements climatiques.
Heureusement, le présent Comité d'experts sur la modernisation de l'Office, auquel s'adresse ce rapport, a toute la latitude requise pour se prononcer sur tous les aspects pertinents du rôle de l'Office, incluant comment mieux circonscrire la notion d'intérêt public. En effet, dans le discours du directeur général de l'Office, Peter Watson, au présent comité, il est annoncé :

> « Des aspects précis de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ont été modifiés de temps à autre, comme ce fut le cas en 2012 avec la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, puis en 2015 avec la *Loi sur la sûreté des pipelines*, mais jamais la loi habilitante de l'Office n'a été revue dans son intégralité.
> Votre examen est le premier à adopter une approche holistique en vue d'améliorer tout ce qui peut l'être dans cette loi. »[128] (nous soulignons)

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

2. LES DIFFERENTES INTERPRETATIONS DE LA NOTION D'INTERET PUBLIC, AU CANADA ET AILLEURS

2.1. Interprétations données par l'Office lui-même

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

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

---

[128] Peter WATSON, « Exposé technique de l'Office national de l'énergie devant le comité d'experts sur la modernisation de l'Office », transcription du discours présenté à Ottawa, le 29 novembre 2016, disponible en ligne sans frais au <www.canada.ca/fr/office-national-energie/nouvelles/2017/02/expose-technique-office-national-energie-devant-comite-experts-modernisation-office.html> (dernière visite : 29 mars 2017).
[129] OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « L'intérêt public canadien », disponible en ligne sans frais au <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22rgltrsnpsht-fra.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017). Cette définition est tirée en grande partie de celle établie dans OFFICE NATIONAL DE LÉNERGIE, *Motifs de décision relativement à Emera Brunswick Pipeline Company Ltd*, GH-1-2006, disponible pour téléchargement sans frais au <docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90550/408788/408789/466317/465027/A0Z1F5_-_Motifs_de_d%C3%A9cision_-_Emera_Brunswick_Pipeline_Company_Ltd._-_GH-1-

> « L'intérêt public englobe toute la population canadienne; il s'agit d'un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux qui change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société. [...] [L]'Office déploie beaucoup d'efforts pour évaluer la contribution d'un projet au bien public général, et ses inconvénients éventuels, et en soupeser les diverses conséquences. En termes simples, il s'agit de répondre à la question fondamentale suivante : le Canada s'en porterait-il mieux ou plus mal si un projet en particulier était approuvé?
>
> L'intérêt public canadien englobe les intérêts locaux, régionaux et nationaux. [...]
>
> Pour compliquer davantage les choses, l'intérêt public peut changer avec le temps. Pour comprendre ces changements, l'Office doit absolument rester attentif aux valeurs et préférences des Canadiens, et à l'impact que peuvent avoir l'aménagement et l'exploitation d'infrastructures énergétiques.
>
> Le processus d'évaluation des demandes de l'Office permet de recueillir l'opinion des Canadiens. »

Il est manifeste que ce portrait de la notion demeure très large et ne permet aux parties prenantes d'en connaitre d'avance ni les contours, ni le contenu. Même le Guide de dépôt de l'Office[130], destiné aux demandeurs, réfère à plusieurs reprises à l'intérêt public sans jamais indiquer le sens de cette notion. Quels intérêts seront pris en compte, de quelle façon? Comment le public sera-t-il invité à participer au processus? Comment l'Office pondèrera les considérations économiques, environnementales et sociales? Comment les avantages et les inconvénients sont-ils comparés? Comment l'évolution des valeurs et des préférences de la société influencera-t-elle la prise de décision?

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Le pourvoi à la Cour d'appel fédérale[133] a échoué, ce tribunal concluant que l'Office a non seulement la compétence pour tenir compte des effets environnementaux, mais qu'il peut lui-même décider quels facteurs sont pertinents et lesquels ne le sont pas. De plus, la tâche de déterminer ce qui est dans l'intérêt public impose le fardeau de considérer *tout* élément pertinent et de ne pas refuser de considérer un élément au motif que le rôle de l'organisme est de nature technico-économique[134]. Sans balise concrète, une discrétion aussi large et un fardeau aussi lourd nuit à tous les acteurs impliqués et à l'Office lui-même. Dans un tel cadre, les décisions de l'Office manquent de prévisibilité pour les demandeurs et ne bénéficient pas d'une grande confiance du public.

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

La Cour d'appel fédérale[135] rejette la demande de contrôle judiciaire de trois décisions interlocutoires de l'Office, dont le refus de permettre à Mme Sinclair de participer à

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une lecture globale des motifs[138] laisse entendre que le facteur ayant pesé le plus dans la balance des avantages et des inconvénients est simplement le type de projet sous étude. En effet, l'Office compare fréquemment ce projet de remplacement de canalisation à l'utilisation actuelle de la canalisation existante. Il conclut que remplacer la canalisation d'un pipeline « vieillissant » de 40 ans par une canalisation moderne accroit la sécurité.

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

---

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

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

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

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

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

2.1.2.4. Projet d'agrandissement du réseau Trans Mountain

L'essentiel des motifs[140] de l'Office est résumé dans deux tableaux présentés au début du rapport, lesquels font état des principaux avantages et inconvénients retenus pour le projet. L'Office caractérise l'ensemble des avantages comme « considérable » et conclut que les avantages l'emportent sur les inconvénients résiduels après les mesures d'atténuation. Deux des trois premiers avantages mentionnés dans le tableau bénéficient aux intérêts de l'industrie, soit la « diversification des marchés » pour les expéditeurs de pétrole, et « l'accroissement de la souplesse et des options pour les producteurs » qui pourront avoir un plus grand choix de clients. Ainsi, la notion d'intérêt *public* incluait dans ce cas-ci les intérêts de l'industrie pétrolière. Pourtant, si les auteurs sont unanimes que « l'intérêt public » est particulièrement difficile à définir, ils s'entendent au moins que la notion se distingue généralement de « l'intérêt privé »[141].

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

---

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

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

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

À la fin de son rapport[142], le comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain reprend la définition de l'intérêt public qui figure dans les communications publiques de l'Office. Le comité écrit ensuite :

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

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

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

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

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

---

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

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

2.2.1. British Columbia Utilities Commission

La *British Columbia Utilities Commission* (BCUC) est un organisme provincial indépendant ayant pour mandat la régulation de l'énergie dans les secteurs du gaz naturel, les utilités électriques, les pipelines intraprovinciaux et l'assurance-automobile obligatoire[143]. Elle doit aussi agir dans un cadre juridique qui inclut une politique énergétique législative visant notamment des réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES)[144]. En effet, les producteurs d'énergie publics et privés doivent lui soumettre des plans intégrés de gestion de ressources[145], lesquels doivent viser une autosuffisance électrique[146] et un inclure des mesures pour l'atteinte des objectifs en matière de ressources propres et renouvelables[147]. La BCUC peut soit rejeter ces plans, soit les approuver s'ils sont dans l'intérêt public[148], en considérant obligatoirement des critères prévus directement dans la loi[149] :

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

Une énumération similaire de critères est prévue pour les approbations de plans de dépenses (*"expenditure schedule"*) d'utilités publiques[150]. Outre ces dispositions concernant les plans, des dispositions concernant la construction et l'opération d'installations imposent aussi la nécessité d'obtenir une approbation préalable de la BCUC, laquelle est délivrée si le projet est dans l'intérêt public[151]. La BCUC peut déclarer non exécutoires les contrats de fourniture d'énergie s'ils ne sont pas dans l'intérêt public[152]. Les critères qui doivent alors être pris en compte sont aussi explicités dans la loi et ressemblent à ceux reproduits ci-haut[153]. Des principes similaires s'appliquent pour l'approbation par la BCUC des propositions de contrat d'acquisition d'énergie par des utilités publiques[154].

---

[143] Description sommaire selon le site Web de la BCUC <www.bcuc.com/Default.aspx> (dernière visite : 29 mars 2017). Voir aussi *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 2 à 13, surtout les art. 2 et 8.
[144] *Clean Energy Act*, [SBC 2010] Chapter 22, art. 2(g).
[145] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.1 et 44.2.
[146] *Clean Energy Act*, [SBC 2010] Chapter 22, art. 6.
[147] *Clean Energy Act*, [SBC 2010] Chapter 22, art. 19.
[148] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.1 (6)(a) et 44.2 (3)(a).
[149] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.1 (8).
[150] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 44.2 (5) et (5.1).
[151] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 45 (1) et (8).
[152] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 71 (3).
[153] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 71 (2.1) et (2.21).
[154] *Utilities Commission Act*, [RSBC 1996] Chapter 473, art. 71 (2.3) à (2.51).

La loi fournit ainsi des critères qui doivent fonder la détermination de l'intérêt public, lesquels critères s'appuient sur la politique énergétique établie d'avance pour la province. Une révision indépendante[155] du fonctionnement de la BCUC a constaté que :

- dans un contexte de régulation d'utilités publiques, l'intérêt public a traditionnellement été défini de manière plus restrictive que dans un contexte de politique publique gouvernementale;

- par exemple, les régulateurs d'énergie excluent ou minimisent les considérations sociales et environnementales, alors que la pression se fait maintenant sentir pour tenir compte de critères plus larges que ceux de nature économique;

- dans certains cas, la politique du gouvernement a été articulée clairement suite à un processus public, ce qui a mené à des résultats bénéfiques pour les consommateurs. Dans d'autres cas, les objectifs politiques ont été ambigus ou même contradictoires. Dans ces situations, la BCUC éprouve de la difficulté à trouver un équilibre entre les buts visés.

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

2.2.2.La Régie de l'énergie du Québec

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

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

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

---

[155] Peter OSTERGAARD, Michael COSTELLO & R. Briand WALLACE, *Independent Review of the British Columbia Utilities Commission: Final Report*, November 14, 2014, disponible en ligne sans frais au <www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/electricity-alternative-energy/electricity/bcuc_review_final_report_nov_14_final.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017).
[156] RLRQ, c. R-6.01.
[157] *Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et Hydro-Québec*, 2017 CanLII 5746 (QC RDE), par. 75. Il s'agit d'une citation de la position d'Hydro-Québec, avec laquelle la Régie a été d'accord.

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

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

- la *Loi sur la qualité de l'environnement*[160] qui prévoit :
    - des évaluations et examens des impacts sur l'environnement dans divers cas, lesquels sont sous la responsabilité du ministère chargé de l'application de cette loi; et
    - des enquêtes ou des audiences publiques dans certains cas par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement;

- la *Loi sur le développement durable*[161], qui énonce les seize principes du développement durable dont l'Administration doit tenir compte dans ses différentes actions;
- la *Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures*[162] (jusqu'à récemment, la « *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques* »); et
- la nouvelle *Loi sur Transition énergétique Québec*[163], qui prévoit à ses articles 4 et 8 que ce nouvel organisme doit élaborer des plans directeurs quinquennaux visant la « transition, innovation et l'efficacité énergétiques, dans une perspective de développement économique responsable et durable », lesquels plans doivent être approuvés par la Régie[164].

La Régie doit aussi donner son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles fixées par le gouvernement, et l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* a été modifié en conséquence[165].

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

---

[158] *Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et Hydro-Québec*, 2017 CanLII 5746 (QC RDE), par. 96.
[159] *Ibid.*
[160] RLRQ, c. Q-2.
[161] RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6 a) à p).
[162] RLRQ, c. E-1.3.
[163] Voir la *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 1ère sess, 41e lég, Québec, 2016.
[164] Article 85.41.
[165] RLRQ, c. R-6.01 : « Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. » (nous soulignons l'ajout).

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

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

2.3.1.Norvège

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

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

Les dispositions de la loi prévoient aussi que des conditions supplémentaires peuvent être imposées par l'autorité si elles sont nécessaires pour des intérêts publics ou privés[168]. La *Energy Act* prescrit également que tout détenteur de certaines licences doit prendre part à la planification énergétique, laquelle fait l'objet de réglementation de la part du ministère[169]. Dans plusieurs cas, des évaluations environnementales sont requises, lesquelles sont menées par le NVE en collaboration avec le *Directorate for Nature Management* (DN)[170].

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

---

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

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

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

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

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

typiquement composés de considérations environnementales[171]. Parmi ces considérations figure la conformité à la *Nature Diversité Act* (2009)[172], qui établit des mesures de conservation et de développement durable. L'article 7 de cette loi prescrit que les principes suivants doivent servir de lignes directrices pour l'action des autorités publiques et que leurs décisions doivent énoncer comment ces principes ont été pris en compte :

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

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

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

2.3.2.France

À l'instar de la Norvège, la France a aussi constitutionalisé le droit de l'environnement par la voie d'une *Charte de l'environnement*. Jouant un rôle de leadership en la matière, la France a de surcroît récemment adopté une ambitieuse loi de transition énergétique pour la croissance verte[174]. Soulignons le premier paragraphe de son article L100-1 :

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

[171] Ulf HAMMER, "The Role of Energy Networks in Facilitating the Production and Use of Renewable Energy Sources in Norway", Chapter 11 in Martha M. ROGGENKAMP, *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets*, 2012.
[172] *Act of 19 June 2009 No. 100 Relating to the Management of Biological, Geological and Landscape Diversity* (Nature Diversity Act), disponible en ligne sans frais au : <www.regjeringen.no/en/dokumenter/nature-diversity-act/id570549> (dernière visite : 30 mars 2017).
[173] Ulf HAMMER, *op. cit.*, note 171, p. 207.
[174] *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JO, 18 août 2015.

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

Cette planification touche de nombreux domaines, dont l'électrification du transport, les rénovations thermiques des bâtiments et les énergies renouvelables. Elle vise au niveau national des cibles définies directement dans la loi[175] :

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

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

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

Nous devons enfin mentionner que ce régime s'inscrit dans le cadre de l'Union européenne. Diverses mesures ont été adoptées en vertu des dispositions environnementales du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*[178], dont la *Directive sur les énergies renouvelables*[179], laquelle doit être accompagnée prochainement d'une nouvelle directive[180] pour la période 2020-2030. À

---

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

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

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

[178] Voir les articles 191 et suivants : <eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-aef7-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF> (dernière visite : 30 mars 2017).

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

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

titre d'illustration, selon la Directive présentement en vigueur, la production d'énergie provenant des sources renouvelables devra atteindre 20% en 2020, et les états membres ont une obligation d'atteinte de cible, ce qui implique dans les faits une obligation d'y investir rapidement[181].

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

2.3.3. Allemagne

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

> "*(1) The purpose of this Act is to enable the energy supply to develop in a sustainable manner in particular in the interest of mitigating climate change and protecting the environment, to reduce the costs to the economy not least by including long-term external effects, to conserve fossil energy resources and to promote the further development of technologies to generate electricity from renewable energy sources.*
>
> *(2) In order to attain the purpose of subsection 1, this Act aims to increase the share of electricity generated from renewable energy sources to at least 80 percent of gross electricity consumption by 2050 in a steady and cost-efficient manner. To this end, the share is to amount to:*
>
> 1. *40 to 45 percent by 2025 and*
> 2. *55 to 60 percent by 2035.*"

Ici aussi, le paysage juridique élaboré au niveau national inclut une planification énergétique à long terme qui élimine le besoin d'attribuer au régulateur d'énergie le mandat de déterminer si des projets particuliers sont dans l'intérêt public. Ce n'est pas la responsabilité du régulateur fédéral, *Bundesnetzagentur*, dont le mandat est résumé ainsi sur son site Web[182] :

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

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

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

> *competitive practices and the monitoring of the regulations concerning the unbundling of network areas and the system responsibility of the supply network operators.*
>
> *An examination of end customer prices does not fall into the Bundesnetzagentur's sphere of responsibility."*

Le processus politique, qui vise implicitement l'intérêt public en tout temps, a mené dans ce cas à un consens national d'entamer cette transition énergétique dès les années 1990, incluant des cibles élevées, telle une réduction de 80-95% des émissions de GES de 1990 à 2050, avec une réduction intérimaire de 40% en 2020.[183] Ces cibles sont d'autant plus ambitieuses considérant que l'industrie du charbon fournit environ 33 500 emplois en 2014 et constitue la source de 42% de l'énergie nationale en 2015. Une surtaxe importante sur l'électricité aide à financer la transition, dans l'intérêt public futur du pays : "*Indeed, valuing long-term benefits over short-term costs may be why the Energiewende still enjoys widespread support in German society.*" Une analyse indépendante[184] résume le chemin de la transition :

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

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

3. CRITERES A RETENIR POUR DETERMINER L'INTERET PUBLIC

3.1. Modèles proposés par la doctrine

Bien entendu, l'intérêt public doit pouvoir évoluer avec le temps et s'adapter à des circonstances variées, donc il serait imprudent de figer une seule définition précise[185]. Deux modèles généraux de la notion d'intérêt public ont retenu notre attention.

---

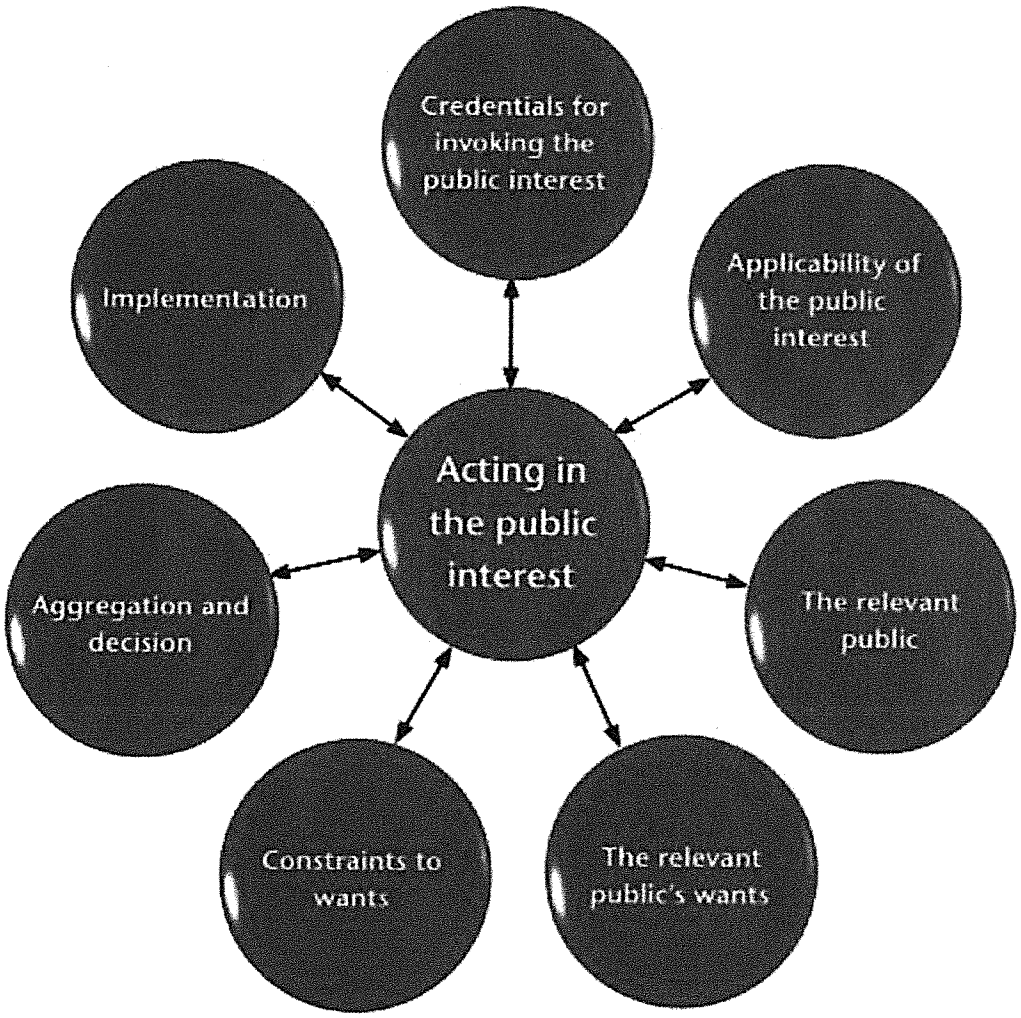
183 Voir STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE, *Turning energy around: Coal and the German Energiewende: Discussion brief*, Stockholm, 2016, disponible en ligne sans frais au <www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2016-Energiewende-and-coal.pdf> (dernière visite : 30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

184 *Ibid.*

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

L'*Institute of Chartered Accountants in England and Wales* (ICAEW) a élaboré un cadre ("*framework*") qui peut être présenté sommairement comme suit[186]. Bien que pertinent pour nos fins, notons toutefois qu'il s'agit d'un cadre très général qui peut s'appliquer dans des situations potentiellement bien éloignées de l'objet de nos propos.

Figure 1: Public interest framework



Ces étapes sont interdépendantes et se résument ainsi[187] :

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

[186] <www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/ethics/professional_ethics/acting-in-the-public-interest-framework-template-04-14.ashx?la=en> (dernière visite : 31 mars 2017).
[187] ICAEW, *Acting in the Public Interest: A Framework for Analysis*, 2012, disponible en ligne sans frais au <www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/ethics/public-interest-summ-web.ashx?la=en> (dernière visite : 31 mars 2017).

ainsi que le processus pour en déterminer le contenu. Les critères utiles pour cette étape sont notamment la transparence du processus, l'analyse des impacts, « *learning* », c'est à dire le fait d'intégrer des flux d'information afin d'éviter les lacunes relevées par le passé, et des processus de contrôle ou de révision de la décision ou l'action;

2. *Applicability* : n'utiliser la notion d'intérêt que lorsqu'il est nécessaire de le faire, puisque l'absence de définition claire invite facilement les critiques du résultat de l'exercice (dans le contexte de la modernisation l'Office, cela se traduirait peut-être par le fait de retirer de la LONE la référence à la notion d'intérêt public dans les fonctions de l'Office);

3. *Relevant public* : l'exercice parfois difficile de déterminer quels groupes de personnes ou sections de la société sont considérés;

4. *Public's wants* : les demandes, les attentes, les souhaits exprimés par le public pertinent;

5. *Constraints* : reconnaître que dans certaines situations, les souhaits exprimés ne reflètent pas fidèlement les vrais intérêts du public pertinent. C'est le cas par exemple lorsque le public visé comprend mal certains enjeux parce qu'il manque d'information ou pour d'autres raisons, ou encore lorsque l'acquisition de connaissance est trop onéreuse, ou simplement parce que les être humains peuvent agir de manière irrationnelle. Une autre contrainte pertinente mentionnée dans ce *framework* est lorsque le public minimise indument l'importance d'événements futurs;

6. *Decision* : les différentes considérations sont réunies dans un processus décisionnel qui se justifie;

7. *Implementation* : l'exécution de la décision.

L'autre modèle[188] dégage de la littérature cinq approches différentes et suggère au régulateur de vérifier si la solution qu'il envisage correspond bien à chacune d'elles :

1. *L'approche procédurale* : la définition procédurale présume que les décisions seront prises dans l'intérêt public si les processus et principes appropriés ont été suivis. Cette approche ne s'intéresse donc pas aux résultats eux-mêmes. Il s'agit notamment des principes de transparence, procédure équitable, accès adéquat à l'information et aide financière pour des groupes intervenants;

2. *L'opinion majoritaire* : ici, l'intérêt public est simplement ce que souhaite une majorité significative de la population. Cette approche est généralement accompagnée de certaines mesures protégeant les minorités pour éviter les abus. Elle est largement

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

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

3. *L'approche utilitaire* : il s'agit d'équilibrer les différents intérêts et de tenter de les rassembler par la négociation ou des compromis afin de maximiser la satisfaction. Les auteurs notent cependant que le résultat politique peut ne satisfaire que peu de personne ("*least common denominator*"). Les décideurs vont typiquement pondérer les intérêts en fonction du degré d'intensité avec lequel ils se manifestent;

4. *L'intérêt commun* ou *le bien commun* : il s'agit d'une définition de l'intérêt public comme étant une chose partagée par tous, par exemple une économie stable, l'efficacité des services publics, un environnement sain, etc. Cette approche peut être utilisée pour écarter l'opinion de certaines sections de la société, voire celle de la majorité. Par exemple, un conflit ("*an unpopular war*") ou une hausse des taxes pour retrouver l'équilibre budgétaire pourraient être annoncés comme étant dans l'intérêt public « réel », malgré l'opinion exprimée dans le sens contraire;

5. *Les valeurs communes* : similaires à l'approche de l'intérêt commun, celle-ci se fonde sur les valeurs fondamentales de la société. Par exemple, dans une société animée par des croyances profondes, ces croyances influenceront lourdement les décisions politiques, même quand les *intérêts* de la communauté évoluent au fil du temps. Dans une société diversifiée comme le Canada, ces valeurs peuvent inclure par exemple la *Charte canadienne*, la diversité, la dignité humaine, etc.

3.2. Nos recommandations

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

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

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

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

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

Or aujourd'hui, une planification énergétique fédérale n'est toujours pas au rendez-vous. En effet, la page Web[190] du Ministère des ressources naturelles du Canada qui traite de la politique énergétique du Canada est laconique et indique essentiellement que nous devons faire confiance aux marchés pour déterminer les composantes essentielles de notre paysage énergétique:

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

Détrompons-nous. Les marchés ne peuvent pas établir d'eux-mêmes une planification sur plusieurs décennies comme l'exige le contexte global actuel. Sans l'intervention de l'État, les marchés ne mèneront pas spontanément au respect des engagements internationaux du pays. Si autant de juridictions différentes ont adopté des plans avec des cibles ambitieuses pour effectuer une transition énergétique rapide et plus généralement pour lutter contre les changements climatiques, c'est parce que la communauté internationale reconnaît l'importance d'agir rapidement avant que les interventions ne deviennent encore plus onéreuses[191]. Toute définition de l'intérêt public qui ne tient pas compte de cette réalité est vouée à l'échec.

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

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

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

---

[190] <www.rncan.gc.ca/energie/ressources-energie/15904> (denière visite : 30 mars 2017).
[191] Voir Andreas GOLDTHAU & Benjamin K. SOVACOOL, "The uniqueness of the energy security, justice and governance problem", dans Energy Policy 41 (2012) 232, disponible en ligne sans frais au <sisu.ut.ee/sites/default/files/autumnschool2013/files/the_uniqueness_of_the_energy_security_justice_and_governance_problem.pdf> (dernière visite : 30 mars 2017).
[192] OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, « L'intérêt public canadien », disponible en ligne sans frais au <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22rgltrsnpsht-fra.pdf> (dernière visite: 29 mars 2017).

Les modèles décrits ci-haut indiquent qu'une attention particulière doit être accordée aux processus par lesquels l'intérêt public est déterminé. Les meilleures pratiques en matière de planification énergétique, modes de participation du public, et évaluation environnementale stratégique, régionale et par projet, sont des guides indispensables[193].

Rappelons que ces processus doivent minimalement inclure ce qui suit[194] :

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

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

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

[193] Voir notamment les *"sustainability criteria and trade-off rules"* énumérés dans ENVIRONMENTAL PLANNING AND ASSESSMENT CAUCUS OF THE CANADIAN ENVIRONMENTAL NETWORK, Achieving a Next Generation of Environmental Assessment: Submission to the Expert Review of Federal Environmental Assessment Processes, December 2016 joint à nos rapports comme Annexe 1.
[194] COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Les organismes administratifs autonomes*, 1980.

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

Les seize principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* fournissent un portrait plutôt complet[195] :

> *Santé et qualité de vie* : Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ;
>
> *Équité et solidarité sociales* : Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales ;
>
> *Protection de l'environnement* : Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement ;
>
> *Efficacité économique* : L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ;
>
> *Participation et engagement* : La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;
>
> *Accès au savoir* : Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable ;
>
> *Subsidiarité* : Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;
>
> *Partenariat et coopération intergouvernementale* : Les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci ;
>
> *Prévention* : En présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source ;
>
> *Précaution* : Lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAPHIE

Législation

Canada

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

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

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

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

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

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

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

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

Québec

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

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

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

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

Loi sur les hydrocarbures (2016, chapitre 35)

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

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

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

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

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

Colombie-Britannique

Clean Energy Act [SBC 2010] c 22

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

Utilities Commission Act [RSBC 1996] c 473

Ontario

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

France

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

Code de l'énergie

Code de l'environnement

Norvège

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

International

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

Jurisprudence

Canada

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

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

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

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

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

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

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

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

Québec

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

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

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

États-Unis

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

Doctrine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jakub Handrlica. (2003-2004). An Independent Regulatory Authority for the Energy Sector: Approaches to the energy sector regulation in a comparative perspective.12 ILSA Quart. 16.

Jean-Charles Bancal Des Issarts, Laurent Goyer. (2013). Une comparaison de la dérégulation des marches de l'électricité et du gaz naturel en France et au Canada. Int'l Bus. L.J. 121.

Jean Baril (2012). Droit d'accès à l'information environnementale : pilier du développement durable. dans S.F.C.B.Q. et Barreau du Québec (dir.). *Développements récents en droit de l'environnement* (352). Cowansville : Édition Yvon Blais.

Jean Baril, *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, P.U.L., 2006

Jennifer Hocking. (2016). *The National Energy Board: Regulation of Access to Oil Pipelines*, Regulation of access to oil pipelines, Alberta Law Review. 53 :3.

J. M. Hendry. (1982-1983). Regulatory Reform and the National Energy Board. 7 Dalhousie L.J. 235.

Jocelyn Stacey. (2014-2016). The Environmental Emergency and the Legality of Discretion in Environmental Law. 52 *Osgoode Hall L. J.* 985.

Jocelyn Stacey. (2016). The Environmental, Democratic, and, Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy. 21 Rev. Const. Stud. 165.

Jody Saunders, Jessica Lim . (2014-2015). The National Energy Board's Participation Framework: Implementing Changes Resulting from the Jobs, Growth and Long-Terme Prosperity Act. 52 Alta. L. Rev. 365.

J. Paul Lordon. (1996). The Independence of Administrative Tribunals: Checking Out The Elephant. 45 U.N.B.L.J. 123.

Judith Hanebury. (2006-2007). Smart Regulation – Rhetoric or Reality? 44 Alta. L. Rev. 33.

Karim Benyekhlef. (1988). La notion de cour d'archives et les tribunaux administratifs. 22 R.J.T. n.s. 61.

Katia Opalka. (2010). Les ententes intergouvernementales en matière d'environnement. dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'environnement.* (329) Cowansville : Édition Yvon Blais.

Katia Opalka. (2012). Les hydrocarbures. dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'environnement.* Cowansville : Édition Yvon Blais.

Lavergne Jacobs. (2013-2014). From Rawls to Habermas: Toward a Theory of Grounded Impartiality in Canadian Administrative Law. 51 *Osgoode Hall L. J.* 543.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Moull, William D. (1987). Natural Resources and Canadian Federalism: Reflections on a Turbulent Decade. Osgoode Hall Law Journal 25.2. 411-429.

Murray Rankin, Sandy Carpenter, Patricia Burchmore et Christopher Jones. (2000). *Regulatory Reform in the British Columbia Petroleum Industry: The Oil and Gas Commission*, 38 Alta. L. Rev. 143, 169

Nicola Hartley, Christopher Wood. (2005). Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review.* 25: 319-340.

Paul Chênevert. (2015). L'indépendance des tribunaux administratifs fédéraux et le lien avec le pouvoir exécutif : une relation parfois empreinte de friction. La Revue du Barreau.74. 159-186.

Paul M. Perell. (2004-2005). The Disqualification of Judges and Judgments on the Grounds of Bias or the Reasonable Apprehension of Bias. 29 Advoc. Q. 102.

Paul Daly. (2014-2015). The Scope and Meaning of Reasonableness Review. 52 Alta. L. Rev. 799.

Pierre Lemieux. (1983). L'enquête publique préalable à la décision comme modèle alternatif. 24 C. de D. 927

Patrice Garant. (1983). *Le rôle de l'État quant aux grandes orientations en matière énergétique.* 24 C. de D. 759.

Patrice Garant. "Les techniques actuelles de contrôle démocratique et de participation aux choix énergétiques généraux au Québec." Les Cahiers de droit 244 (1983): 795–830.

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

Paule Halley. (2012). Autorisation préalable - Évaluation des impacts sur l'environnement au Québec. dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 10 Montréal, LexisNexis Canada, 208-254.

Peter Fox-Penner. (1993). Efficiency and the Public Interest: QF Transmission and the Energy Policy Act of 1992. *Energy Law Journal.* 14, 51-73.

Pierre Issalys. (1983). La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation. 24 C. de D. 831.

Pierre Paquet. (2007). Survol de la législation québécoise en matière pétrolière dans S.F.C.B.Q. *Développements récents en droit de l'énergie* . Cowansville : Édition Yvon Blais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapports

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BC Hydro (2010) *Attachment – Commercial and Quantitative Evaluation Data.* Repéré à https://www.bchydro.com/content/dam/hydro/medialib/internet/documents/planning_regulatory/acquiring_power/cbb_attachment_1_.doc

Office of Gas and Electricity Markets. (2013) *Guidance for gas and electricity licence applications.* Repéré à https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/59439/supplementaryappendix2-guidanceforgasnd0electricityapplications.pdf

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

Le rapport du comité ministériel pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (2016) Repéré à https://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/files/pdf/16-011_TMX%20Full%20Report_fr_nov2-11-30am.pdf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Québec, *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, 2009. Repéré à http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Guide_consid%C3%A9ration_principes_DD_BAPE.pdf

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

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

Sites internet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-3
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL

Ceci est la Pièce « Commentaires sur le projet de Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale » alléguée au soutien de l'affidavit de Geneviève Paul assermentée devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

#314291-4

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

COMMENTAIRES DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Projet de *Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale*

9 avril 2018

Table des matières

Présentation du CQDE 3

Sommaire des recommandations du CQDE 4

Section I – Commentaires généraux 10

Section II – Commentaires article par article 14

ARTICLE 5 14

ARTICLE 8 14

ARTICLE 9 14

ARTICLE 40 15

ARTICLE 41 16

ARTICLES 59 ET 60 16

ARTICLES 63 ET 64 17

ARTICLE 81 21

ARTICLE 85 22

Section III - Commentaires article par article - Annexe II 24

ANNEXE II, ARTICLE 11 24

Section IV - Commentaires article par article - Annexe III 25

ANNEXE III, ARTICLE 26 25

ANNEXE III, ARTICLE 27 25

ANNEXE III, ARTICLE 28 26

ANNEXE III, ARTICLES 29 ET 30 26

ANNEXE III, ARTICLE 36 27

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. Le CQDE compte plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le Centre 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 les recours civils en droit de l'environnement[1]. Le CQDE s'est aussi présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'audience publique du BAPE dans le dossier de la Cimenterie McInnis à Port-Daniel, l'absence d'autorisation concernant les forages effectués sur Anticosti, le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste, le refus de la ministre de l'Environnement de recommander un décret d'urgence pour protéger la rainette faux-grillon à la Prairie ainsi que l'absence d'audience publique du BAPE pour le projet oléoduc Énergie Est. Dans la dernière année, le CQDE intervenait à la Cour d'appel du Québec dans l'affaire du Port de Québec afin d'y défendre la compétence constitutionnelle de la province en matière environnementale et au tribunal d'arbitrage de l'ALÉNA dans le dossier opposant Lone Pine Resources inc. au Gouvernement du Canada afin d'y expliquer la légitimité du moratoire sur les activités pétrolières et gazières dans le fleuve Saint-Laurent. 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 s'inscrivant dans l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable.

[1] *Ciment du St-Laurent inc.* c. *Barrette*, 2008 C.S.C. 64.

Sommaire des recommandations du CQDE

Recommandation #1

Permettre l'utilisation du formulaire de demande d'autorisation par toute personne, afin de faciliter l'identification des exigences applicables à diverses activités.

Recommandation #2

Ajouter la définition suivante à l'article 3 :

> « milieux humides » lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hygrophiles. Sont notamment des milieux humides : un étang, un marais, un marécage et une tourbière.

Partout où elle se trouve dans le règlement, remplacer l'expression « étang, marais, marécage, tourbière » par « milieux humides ».

Recommandation #3

Que le Gouvernement donne accès à chacune des normes ou autres textes normatifs para-juridiques mentionnés dans le règlement. L'accès doit être gratuit et à l'échelle de la province. Il pourrait s'agir d'un accès en ligne et/ou en bibliothèque.

Recommandation #4

Assortir d'une période de validité toute autorisation comportant des conditions liées à l'exploitation de l'activité ou l'ouvrage.

Recommandation #5

Ajouter la définition suivante à l'article 3 :

> « secret industriel ou commercial » connaissance technique qui doit donner lieu à un résultat industriel immédiat et formulé, et qui doit demeurée secrète[2]

Recommandation #6

Modifier ainsi le texte de l'article 9 :

> Lorsqu'un titulaire d'autorisation entend exercer une nouvelle activité visée par l'article 22 de la Loi qui est en lien direct avec l'activité initialement autorisée, son autorisation peut être modifiée en conséquence si le ministre l'autorise. À cette fin, le titulaire d'autorisation doit transmettre au ministre tous les renseignements et les documents

[2] Serge PICHETTE, *Le régime canadien de la propriété intellectuelle*, Montréal, École des hautes études commerciales de Montréal, 1979, p.125.

requis en vertu des dispositions du présent chapitre qui s'appliquent à cette nouvelle activité.

Recommandation #7

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 40 :

Si l'activité implique la traversée d'un cours d'eau par un oléoduc, une analyse d'impact d'un déversement sur les prises d'eau de surface situées en aval du projet ;

Recommandation #8

Faire l'ajout suivant au paragraphe 5° de l'article 40 :

5° un programme de détection et de réparation des fuites gazeuses et liquides permettant de détecter rapidement toute fuite présentant un risque pour l'environnement et contenant la planification d'inspections sur les équipements, les conduites, les réservoirs et les bassins, incluant un programme de détection, de quantification et de réparation de toute fuite de COV, de méthane et d'éthane. Si l'activité implique la traversée d'un cours d'eau par un oléoduc, le programme doit prévoir des tests d'étanchéité au passage des cours d'eau;

Recommandation #9

Ajouter l'alinéa suivant à l'article 41 du Règlement :

Dans un délai de 10 jours à compter de la réception du rapport, la municipalité soumet au ministre ses observations concernant le projet, notamment quant à ses effets à l'intérieur de son périmètre d'urbanisation et, le cas échéant, sur toute autre partie de son territoire affectée à la villégiature.

Recommandation #10

Modifier ainsi le texte de l'article 59 :

Les travaux prévus à l'article 31.0.5.1 de la Loi et visant l'entretien de cours d'eau ou la régularisation du niveau de l'eau ou l'aménagement du lit d'un lac peuvent faire l'objet d'une autorisation générale dans la mesure où aucune activité visée par le premier alinéa de l'article 46.0.5 de la Loi ne sera réalisée dans un ~~étang, un marais, un marécage, une tourbière~~ un milieu humide ou dans un territoire figurant au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.

Recommandation #11

Ajouter le paragraphe suivant au deuxième alinéa de l'article 60 :

la démonstration que les travaux n'occasionneront aucune perte nette de milieu hydrique. Alternativement, un programme de restauration ou de création de milieux hydriques visant à compenser cette perte. Ce programme doit tenir compte du plan régional des milieux humides et hydriques.

Recommandation #12

Adopter un Cadre général d'application pour le test climat répondant aux objectifs suivants :

- Énoncer des orientations et des critères généraux relativement à l'application du test climat afin de guider, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les personnes chargées d'analyser les demandes d'autorisation et de délivrer les autorisations.
- Favoriser l'atteinte des objectifs de réduction des GES.
- Favoriser l'équité et la cohérence.
- Permettre à la population ainsi qu'aux personnes et municipalités concernées d'être informées de ces orientations et critères généraux.

Recommandation #13

Accorder un statut formel au Cadre général d'application du test climat en ajoutant l'article suivant à la Section XXVII - Test climat du Règlement :

> Pour l'application du test climat, le ministre élabore et rend public un cadre général d'application du test climat en lien avec l'exercice du pouvoir d'autorisation ministérielle prévu à la Section II du Chapitre IV de la Loi et y précise notamment les éléments suivants :
>
> 1° les objectifs poursuivis par le test climat, notamment la réduction des émissions de GES en vue de l'atteinte des objectifs québécois en la matière;
>
> 2° les critères qui doivent guider le ministère dans l'analyse des demandes d'autorisation des activités, équipements et procédés visés par le test climat (Annexe IV), notamment la prise en compte des effets cumulatifs, les émissions de GES durant toute la durée de vie du projet, les émissions de GES induites et indirectes attribuables au projet, tant en amont qu'en aval;
>
> 3° les circonstances dans lesquelles des efforts supplémentaires de réduction des émissions de GES doivent être demandés à l'initiateur de projet;
>
> 4° les circonstances dans lesquelles le refus de l'autorisation sera priorisé.

Recommandation #14

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 64 :

> 6° une démonstration que la variante retenue contribuera ou ne nuira pas à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES attribuables au secteur auxquelles appartiennent les activités, équipements ou procédés.

Recommandation #15

Modifier ainsi le paragraphe 2° de l'article 64 :

> 2° un rapport de quantification détaillé des émissions de gaz à effet de serre annuelles attribuables à toutes les sources d'émissions du projet faisant l'objet de la demande, pour chacune des phases du projet, ainsi qu'en amont et en aval du projet, effectué par une personne compétente dans le domaine;

Recommandation #16

Ajouter un volet au test climat visant à tenir compte des risques et impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé, et des mesures d'adaptation que le projet peut nécessiter.

Recommandation #17

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 81 :

> l'activité n'est pas réalisée dans un territoire figurant au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.

Recommandation subsidiaire

Si la recommandation principale n'est pas suivie, ajouter le paragraphe suivant à l'article 81 :

> l'activité n'est pas susceptible de modifier les processus écologiques en place, la diversité biologique présente et les composantes chimiques ou physiques propres à l'habitat d'une espèce floristique menacée ou vulnérable; ou de modifier un élément biologique, physique ou chimique propre à l'habitat de l'animal ou du poisson visé par un habitat faunique;

Recommandation #18

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 81 :

> 5° L'activité est réalisée dans les (insérer le délai approprié) mois de la production de la déclaration de conformité.

Recommandation #19

Modifier ainsi le texte de l'article 85 :

> Dans le cas où un projet comporte une activité exemptée d'une partie de l'article 22 de la Loi et une activité assujettie à une autre partie de cet article, l'analyse du projet s'effectue quant ~~à l'activité assujettie seulement~~ au projet dans sa globalité.

Recommandation #20

Remplacer le texte du 2e paragraphe de l'article 11 de l'annexe II par le suivant :

> Sous réserve du paragraphe 1°, une aire protégée inscrite au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.

De manière générale, chaque fois qu'une condition de réalisation vise la protection de certaines catégories seulement d'aires protégées, envisager plutôt d'étendre la protection à l'ensemble des aires protégées inscrites au registre.

Recommandation #21

Remplacer le texte du 2e paragraphe de l'article 26 de l'annexe III par le suivant :

> Sous réserve du paragraphe 1°, une aire protégée inscrite au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.

Recommandation #22

Modifier ainsi le texte de l'article 27 de l'Annexe III :

> Sont exemptées de l'application du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 22 de la Loi, les interventions suivantes, sauf celles qui sont réalisées dans un milieu humide isolé, soit un étang, un marais, un marécage ou une tourbière situés ailleurs que dans le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau

Recommandation #23

Modifier ainsi le texte du paragraphe 3° de l'article 27 de l'Annexe III :

> 3° les travaux de construction, d'entretien, de réparation ou de démolition d'une passerelle ou d'un pont permanent, lorsque l'ouvrage ne comporte pas de culée ni de pilier dans le littoral d'un lac ou un cours d'eau et que les travaux n'empiéteront pas sur le littoral.

Recommandation #24

Ajouter le sous-paragraphe suivant au paragraphe 5° de l'article 27 de l'Annexe III :

> e) Les travaux ne sont pas susceptibles d'altérer la qualité des milieux humides situés en amont, le cas échéant.

Recommandation #25

Retirer le paragraphe 1° de l'article 28 et réévaluer le risque environnemental de l'activité visée afin de l'intégrer plutôt à l'annexe I ou II.

Recommandation #26

Modifier ainsi le paragraphe 10° de l'article 29 de l'Annexe III :

> 10° les travaux d'ensemencement ou de plantation d'herbacées, d'arbustes et d'arbres, qui ~~ne~~ sont ~~pas~~ des espèces indigènes ~~exotiques envahissantes~~, servant à rétablir le couvert végétal permanent dans la rive ou la plaine inondable d'un lac ou d'un cours d'eau;

Recommandation #27

Modifier ainsi le paragraphe 7° de l'article 30 de l'Annexe III :

> 7° les travaux d'ensemencement et de plantation d'herbacées, d'arbustes et d'arbres qui ~~ne~~ sont ~~pas~~ des espèces indigènes ~~exotiques envahissantes~~.

Recommandation #28

Modifier ainsi le texte du paragraphe 1° de l'article 36 de l'Annexe III :

> 1° ~~lorsque l'activité est de nature commerciale ou lorsqu'elle est réalisée par un organisme de bienfaisance,~~ le stockage des matières suivantes :

Recommandation subsidiaire

Alternativement, modifier ainsi le texte du paragraphe 1° de l'article 36 de l'Annexe III :

> 1° lorsque l'activité est de nature commerciale ou lorsqu'elle est réalisée par un organisme de bienfaisance, une personne morale à but non lucratif ou une municipalité, le stockage des matières suivantes :

Recommandation #29

Ajouter le paragraphe suivant au premier alinéa de l'article 36 de l'Annexe III :

> le compostage de résidus végétaux d'un volume inférieur en tout temps à 150 m^3 à l'extérieur d'un lieu d'élevage ou d'épandage, aux conditions suivantes :
>
> a) (*insérer les conditions prévues dans les Lignes directrices*)

Section I – Commentaires généraux

Lourdeur de la structure du RAMDCME

Par la modernisation de la LQE, le MDDELCC affirmait poursuivre notamment les objectifs suivants :

- Alléger et clarifier le traitement des demandes et les démarches d'autorisation
- Améliorer l'accès à l'information, la participation citoyenne et la transparence[3]

Bien que le CQDE reconnaisse l'intérêt de consolider dans un seul règlement les dispositions relatives aux autorisations ministérielles, aux déclarations de conformité et aux exemptions, il déplore la lourdeur de la structure du RAMDCME, qui ne favorise pas l'atteinte des objectifs cités ci-dessus. En effet, plusieurs sections du règlement doivent être consultées afin d'avoir une vision d'ensemble des exigences applicables à une activité donnée. L'exercice s'avère très ardu pour une personne qui ne détient pas de formation ou d'expérience dans la lecture de documents juridiques.

Du point de vue des initiateurs de projet nécessitant une autorisation ministérielle, cette lourdeur sera solutionnée par la mise en place du formulaire unique de demande d'autorisation qui, tel qu'indiqué par le MDDELCC lors des rencontres d'information sur les projets de règlements, fera en sorte que l'initiateur n'aura pas à se référer au RAMDCME dans la préparation de sa demande d'autorisation, mais n'aura qu'à naviguer dans le formulaire pour connaître les conditions applicables et les documents à fournir. Nous croyons qu'un outil similaire devrait être mis à la disposition des citoyens afin que ceux-ci puissent exercer leur droit à la qualité de l'environnement. En effet, la publication d'informations dans les registres publics perd de son utilité si les citoyens peinent à mettre en parallèle les informations publiées avec les exigences légales applicables. Il est donc essentiel que les citoyens, au même titre que les initiateurs de projets, soient adéquatement outillés pour comprendre les démarches d'autorisation et leur encadrement réglementaire.

Recommandation

Permettre l'utilisation du formulaire de demande d'autorisation par toute personne, afin de faciliter l'identification des exigences applicables à diverses activités.

Arrimage avec la définition de milieux humides et hydriques de la LQE

À plusieurs endroits dans le RAMDCME, l'expression « étang, marais, marécage, tourbière » semble être employée comme synonyme de milieux humides. Cet emploi ne nous semble pas complètement compatible avec la nouvelle définition de « milieux humides et hydriques » insérée à la LQE par la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques.*[4]

[3] MDDELCC, « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement - Livre vert », 2015, p. 13.
[4] L.Q. 2017, c. 14.

Dans son mémoire sur le projet de loi n° 132,[5] le CQDE saluait l'ajout d'une définition de « milieux humides et hydriques » à la LQE, définition ayant le potentiel d'être suffisamment large et inclusive pour inclure tous les types de milieux humides et hydriques (MHH). Nous copions ici la définition pour les fins de la discussion.

> **46.0.2.** Pour l'application de la présente section, l'expression « milieux humides et hydriques » fait référence à des lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau de façon permanente ou temporaire, laquelle peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol et dont l'état est stagnant ou en mouvement. Lorsque l'eau est en mouvement, elle peut s'écouler avec un débit régulier ou intermittent.
>
> Un milieu humide est également caractérisé par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces hygrophiles.
>
> Sont notamment des milieux humides et hydriques :
>
> 1° un lac, un cours d'eau, y compris l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent et les mers qui entourent le Québec;
>
> 2° les rives, le littoral et les plaines inondables des milieux visés au paragraphe 1°, tels que définis par règlement du gouvernement;
>
> 3° un étang, un marais, un marécage et une tourbière.
>
> Les fossés de voies publiques ou privées, les fossés mitoyens et les fossés de drainage, tels que définis aux paragraphes 2° à 4° du premier alinéa de l'article 103 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1), ne constituent pas des milieux humides et hydriques. [6] [Nous soulignons.]

L'utilisation du mot « notamment » au troisième alinéa indique que les milieux qui y sont énumérés sont des exemples seulement de MHH, et non une liste exhaustive. Par conséquent, en application de l'article 46.0.2 de la LQE, la définition de « milieux humides » ne peut plus être réduite à la simple énumération d'étang, marais, marécage et tourbière; elle doit s'appuyer sur les alinéas 1 et 2 de l'article 46.0.2.

Recommandation

Ajouter la définition suivante à l'article 3 :

> **« milieux humides » lieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par des sols hydromorphes ou une végétation dominée par des espèces**

---

[5] Projet de loi n°132 *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement, présenté à la Commission des transport et de l'environnement, 16 mai 2017.

[6] Version administrative de la *Loi sur la qualité de l'environnement* intégrant les modifications apportées par les projets de loi n° 102 et 132.

hygrophiles. Sont notamment des milieux humides : un étang, un marais, un marécage et une tourbière.

Partout où elle se trouve dans le règlement, remplacer l'expression « étang, marais, marécage, tourbière » par « milieux humides ».

Référence à des normes privées

Nous constatons que le règlement intègre par référence le contenu de plusieurs normes privées, par exemple la norme ISO 14 064 à l'article 64, la norme CSA-Z731-F03 (C2014) à l'article 40 ou les normes CAN/BNQ à plusieurs articles des annexes. Cette pratique constitue une tendance grandissante en droit réglementaire à l'égard de laquelle le CQDE souhaite émettre une mise en garde. Plusieurs de ces normes privées, dont le contenu est déterminant pour connaître l'étendue des obligations légales d'un promoteur ou exploitant d'activité, sont très difficilement accessibles par le public, n'étant généralement pas disponibles en bibliothèque et dispendieuses à obtenir. Cela constitue une barrière additionnelle à l'accès au droit par la population.

Recommandation

Que le Gouvernement donne accès à chacune des normes ou autres textes normatifs parajuridiques mentionnés dans le règlement. L'accès doit être gratuit et à l'échelle de la province. Il pourrait s'agir d'un accès en ligne et/ou en bibliothèque.

Période de validité des autorisations

L'article 28 de la LQE prévoit que « le gouvernement peut prescrire, par règlement, pour toute activité ou catégorie d'activités qu'il détermine, une période de validité de l'autorisation. Le gouvernement peut également déterminer par règlement des activités ou des catégories d'activités pour lesquelles l'autorisation peut faire l'objet d'un renouvellement, selon les conditions et modalités qui y sont déterminées ». Ce pouvoir réglementaire est conforme à la recommandation de l'OCDE[7] et de la Banque mondiale[8] d'assortir les autorisations environnementales d'un terme afin d'en permettre une réévaluation périodique. Nous constatons que le gouvernement a fait usage de ce pouvoir à l'égard de deux activités seulement, soit les prélèvements d'eau et les centres de transfert de sols contaminés, respectivement aux articles 77 et 78 du RAMDCME. Ceci nous apparaît insuffisant, notamment compte tenu que les impacts cumulatifs des projets peuvent faire en sorte qu'une condition d'exploitation jugée suffisante aujourd'hui devienne trop permissive dans l'avenir.

Recommandation

Assortir d'une période de validité toute autorisation comportant des conditions liées à l'exploitation de l'activité ou l'ouvrage.

---

[7] OCDE, *Guiding principles of Effective Environmental Permitting Systems*, 2007, p. 14.
[8] Banque mondiale, *Guidance Notes on Tools for Pollution Management*, 2012, p. 3.

L'interface entre l'approche fondée sur le risque et la poursuite d'autres objectifs gouvernementaux

À la lecture des annexes II et III du Règlement, le CQDE constate que l'approche fondée sur le risque du nouveau régime d'autorisation environnementale peut parfois faire obstacle à la poursuite d'autres objectifs gouvernementaux. Par exemple, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PQGMR) a comme objectif fondamental que la seule matière résiduelle éliminée soit le résidu ultime. Plus particulièrement, on souhaite avoir complètement banni les matières organiques résiduelles de l'élimination en 2020.[9] Conformément à cet objectif, il convient bien sûr de mettre en place des mesures réglementaires qui découragent l'élimination de matières organiques résiduelles. Le RAMDCME ne s'inscrit toutefois pas systématiquement en ce sens. Par exemple, il facilite l'incinération et l'enfouissement des viandes non comestibles en assujettissant à une déclaration de conformité la construction et l'exploitation de certaines installations d'incinération (Annexe II, art. 14) et en exemptant d'une autorisation l'établissement et l'exploitation de lieux où ne sont enfouies que des viandes non comestibles (Annexe III, art. 35 (3°)). Sans doute, ces activités considérées individuellement ne présentent pas le niveau de risque requis pour les assujettir à une autorisation ministérielle, mais qu'en est-il du risque global, à l'échelle provinciale, du défaut d'atteindre les objectifs de la PQGMR?

Lors des séances d'information sur les projets de règlement à l'étude, le MDDELCC a annoncé que d'autres amendements réglementaires étaient à venir afin d'ajouter des activités aux Annexes II et III du RAMDCME. Le CQDE encourage le MDDELCC à se questionner sur l'interface entre le régime d'autorisation et l'atteinte d'autres objectifs gouvernementaux, dont ceux de la PQGMR. Une évaluation à plus haut niveau des risques posés par certaines activités pourrait s'avérer souhaitable dans l'intérêt public.

[9] MDDELCC, Politique québécoise des gestions des matières résiduelles, Plan d'action 2011-2015, p. 18.

Section II – Commentaires article par article

ARTICLE 5

Le CQDE salue le choix du mode de transmission électronique des demandes d'autorisation et déclarations de conformité, qui favorise une transition vers un processus sans papier, et encourage le MDDELCC à poursuivre ses efforts en ce sens.

ARTICLE 8

L'article 8 indique que « [l]es renseignements et les documents visés par l'article 7 et par les sections II à XXVIII du présent chapitre ont un caractère public, à l'exception des renseignements et des documents concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables de même que des secrets industriels et commerciaux confidentiels en vertu de l'article 23.1 de la loi ». Ces articles énoncent une quantité non négligeable de renseignements et documents qui devront dorénavant obligatoirement être fournis au soutien d'une demande d'autorisation ministérielle et rendus publics. Il s'agit d'une amélioration majeure qui devrait permettre à la population de mieux connaître la véritable teneur des projets annoncés, et ce, avant qu'ils ne soient autorisés par le ministre.

L'expression « secret industriel et commercial » n'est toutefois pas définie dans le règlement ou la LQE, ce qui ouvre la porte à une interprétation trop large qui ne serait pas compatible avec l'esprit de l'article 8.

Recommandation

Ajouter la définition suivante à l'article 3

> **« secret industriel ou commercial » connaissance technique qui doit donner lieu à un résultat industriel immédiat et formulé, et qui doit être demeurée secrète**[10]

ARTICLE 9

L'article 9 stipule que « [l]orsqu'un titulaire d'autorisation entend exercer une nouvelle activité visée par l'article 22 de la Loi, son autorisation est modifiée en conséquence. » Cette phrase soulève des interrogations. Elle laisse entendre que l'autorisation ministérielle est rattachée à la personne du titulaire plutôt qu'aux projets, chaque titulaire ne détenant qu'une seule autorisation globale qui évolue au gré de ses activités.

La modification d'une autorisation pour tenir compte de nouvelles activités exercées sur le site de l'activité initialement autorisée se justifie si ces nouvelles activités ont un lien avec l'activité initialement autorisée. Nous nous questionnons toutefois sur la pertinence de modifier une

[10] Serge PICHETTE, *Le régime canadien de la propriété intellectuelle*, Montréal, École des hautes études commerciales de Montréal, 1979, p.125.

autorisation afin d'y intégrer une nouvelle activité qui ne comporte aucun lien avec l'activité initialement autorisée, outre le fait d'être réalisée par le même initiateur. Si c'est effectivement l'intention de l'article 9, celle-ci nous semble incompatible avec l'esprit d'autres dispositions du règlement, dont celles portant sur la modification des autorisations ou les périodes de validité de certaines autorisations.

Recommandation

Modifier ainsi le texte de l'article 9 :

> **Lorsqu'un titulaire d'autorisation entend exercer une nouvelle activité visée par l'article 22 de la Loi qui est en lien direct avec l'activité initialement autorisée, son autorisation peut être modifiée en conséquence si le ministre l'autorise. À cette fin, le titulaire d'autorisation doit transmettre au ministre tous les renseignements et les documents requis en vertu des dispositions du présent chapitre qui s'appliquent à cette nouvelle activité.**

ARTICLE 40

Des documents et renseignements supplémentaires devraient être exigés lorsqu'il est projeté qu'un oléoduc traverse un cours d'eau, afin de tenir compte du risque accru que représente cette situation pour l'environnement et la santé humaine.

Le paragraphe 8° de l'article 40 demande à l'initiateur de fournir un plan d'intervention d'urgence conforme à la norme CSA-Z731-F03 (C2014), « Planification des mesures et interventions d'urgence », publiée par l'Association canadienne de normalisation. En lien avec le commentaire général formulé plus haut à l'égard de l'accessibilité des normes privées, le CQDE est dans l'impossibilité de vérifier si cette norme contient des dispositions suffisantes pour tenir compte des impacts particuliers d'un déversement en provenance d'un oléoduc traversant un cours d'eau.

Recommandations

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 40 :

> **Si l'activité implique la traversée d'un cours d'eau par un oléoduc, une analyse d'impact d'un déversement sur les prises d'eau de surface situées en aval du projet ;**

Faire l'ajout suivant au paragraphe 5° de l'article 40 :

> **5° un programme de détection et de réparation des fuites gazeuses et liquides permettant de détecter rapidement toute fuite présentant un risque pour l'environnement et contenant la planification d'inspections sur les équipements, les conduites, les réservoirs et les bassins, incluant un programme de détection, de quantification et de réparation de toute fuite de**

COV, de méthane et d'éthane. Si l'activité implique la traversée d'un cours d'eau par un oléoduc, le programme doit prévoir des tests d'étanchéité au passage des cours d'eau;

ARTICLE 41

Le CQDE est satisfait de constater que l'article 41 du Règlement maintient l'obligation d'informer et de consulter le public préalablement à une demande d'autorisation pour des travaux exploratoires liés aux hydrocarbures, une procédure unique dans le contexte de l'autorisation ministérielle. Sous le régime actuel, cette obligation vise uniquement les travaux de forage « destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale, communément appelé « schiste » [et] toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel. »[11] L'article 41 du Règlement propose d'élargir cette obligation à l'ensemble des travaux exploratoires visés à la section IV de l'annexe I, ce qui inclut notamment les travaux de sondage stratigraphique. Il s'agit d'une évolution positive.

Nous remarquons toutefois que le contenu de l'article 7.2 du RRALQE, qui permettait aux municipalités de soumettre leurs observations au MDDELCC suite à la réception du rapport de consultation publique, n'a pas été reconduit dans le nouveau Règlement. En application du principe de subsidiarité, nous sommes d'avis que cette disposition devrait être maintenue.

Recommandation

Ajouter l'alinéa suivant à l'article 41 du Règlement :

> **Dans un délai de 10 jours à compter de la réception du rapport, la municipalité soumet au ministre ses observations concernant le projet, notamment quant à ses effets à l'intérieur de son périmètre d'urbanisation et, le cas échéant, sur toute autre partie de son territoire affectée à la villégiature.**

ARTICLES 59 ET 60

En lien avec notre commentaire général sur la nécessité d'un meilleur arrimage avec la définition de milieux humides et hydriques de la LQE, nous recommandons que les conditions d'admissibilité à l'autorisation générale parlent globalement de milieux humides plutôt que d'étang, marais, marécage et tourbière.

Recommandation

Modifier ainsi le texte de l'article 59 :

> **Les travaux prévus à l'article 31.0.5.1 de la Loi et visant l'entretien de cours d'eau ou la régularisation du niveau de l'eau ou l'aménagement du lit d'un lac**

[11] Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ c. Q-2, r. 3, art. 2 (6°) a) et b).

peuvent faire l'objet d'une autorisation générale dans la mesure où aucune activité visée par le premier alinéa de l'article 46.0.5 de la Loi ne sera réalisée dans un ~~étang, un marais, un marécage, une tourbière~~ un milieu humide ou dans un territoire figurant au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.

L'article 60 exempte les travaux visés par l'autorisation générale de l'obligation énoncée à l'article 46.0.5 de la Loi de compenser l'atteinte des milieux humides et hydriques, dans la mesure où les travaux visent uniquement à maintenir ou à rétablir un cours d'eau ou un lac dans un profil d'équilibre dynamique, ou à en rétablir les fonctions écologiques.[12]

Bien que nous comprenions que ces travaux sont peu susceptibles d'occasionner une perte nette de milieu hydrique, cette exemption nous semble incompatible avec l'objectif d'aucune perte nette affirmé par la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* et enchâssé dans le préambule de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Dans le respect de cet objectif, l'obligation de compenser ne devrait pas être tributaire des fins pour lesquels sont réalisés les travaux, mais uniquement de la présence ou non d'une perte nette de milieux hydriques.

Compte tenu que les travaux visés par l'autorisation générale sont réalisés par les instances municipales dans l'exercice de leurs compétences en vertu de l'article 103 LCM, et que ces instances bénéficient d'une meilleure connaissance générale de leur territoire que les initiateurs de projets privés, nous jugeons que la compensation exigible en cas de perte nette de milieux hydriques causée par ces travaux devrait prioriser la restauration ou la création de milieux hydriques.

Recommandation

Ajouter le paragraphe suivant au deuxième alinéa de l'article 60 :

la démonstration que les travaux n'occasionneront aucune perte nette de milieu hydrique. Alternativement, un programme de restauration ou de création de milieux hydriques visant à compenser cette perte. Ce programme doit tenir compte du plan régional des milieux humides et hydriques.

ARTICLES 63 ET 64

Le CQDE salue le courage d'innover dont a fait preuve le gouvernement en décidant d'inclure un test climat au régime d'autorisation environnementale, décision qui favorisera l'innovation

[12] RAMDCME, art. 60 : "Les travaux d'entretien de cours d'eau ou de régularisation du niveau de l'eau, ou de l'aménagement du lit d'un lac visent uniquement à maintenir ou à rétablir ce cours d'eau ou ce lac dans un profil d'équilibre dynamique, notamment par l'enlèvement de sédiments ou le retrait de débris ligneux ou de matières résiduelles, ou à en rétablir les fonctions écologiques. Dans le cas d'un lac, les travaux projetés doivent être prévus à l'embouchure d'un affluent ou à l'amont de l'exutoire du lac."

technologique et scientifique en matière de réduction des GES et contribuera à positionner le Québec comme chef de file dans le domaine. À ce titre, les paragraphes 4° et 5° de l'article 64 nous apparaissent particulièrement prometteurs en ce qu'ils demandent aux initiateurs de projets d'étudier différentes variantes de leur projet à la lumière de leurs émissions de GES, et de démontrer que la réduction des émissions de gaz à effet de serre a été considérée et optimisée dans le choix de la variante retenue.

Nous déplorons néanmoins certains éléments du test climat, qui nous mènent aux recommandations ci-bas.

Outre l'obligation de fournir des documents et renseignements supplémentaires, le « test » ne comporte aucun élément contraignant qui imposerait un seuil critique au-delà duquel un projet serait soit refusé, soit contraint de réduire ses émissions de GES. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un test. Bien que le MDDELCC ait affirmé que le test climat pourrait théoriquement fonder un refus d'autorisation ministérielle, la ministre a également ajouté que le test climat n'a pas pour objectif de freiner des projets.[13] Le MDDELCC bénéficie donc d'une très large discrétion dans l'application du test climat, une discrétion qui n'est encadrée ni dans la Loi, ni dans le Règlement. Il en résulte à notre avis le risque que le test climat ne contribue pas, ou que très marginalement, à la réduction des émissions de GES et à l'atteinte des objectifs québécois en la matière. Un meilleur encadrement de la discrétion du ministère permettrait d'assurer que le test climat contribue effectivement à la lutte contre les changements climatiques, tout en réduisant l'incertitude pour les initiateurs de projets. Pour ces motifs, le CQDE recommande l'adoption d'un Cadre général d'application du test climat.

Parmi les critères devant guider la discrétion du ministre, mentionnons la durée de vie des projets, un élément clef considérant la nécessité de réduire rapidement les émissions de GES et de respecter les cibles et objectifs du Québec en la matière. Le Québec s'est donné comme objectif de réduire les émissions de GES de 80 à 95% sous le niveau de 1990 d'ici 2050.[14] Cet objectif étant ambitieux, tout projet qui prévoit encore émettre des GES en 2050 en compromet l'atteinte. Conséquemment, le cadre d'application du test climat devrait prévoir que le refus de l'autorisation sera priorisé lorsqu'un projet prévoit émettre des GES jusqu'en 2050. Similairement, des seuils annuels devraient être dérivés de manière scientifique en fonction des cibles de réduction fixées par décret pour 2020 et 2030.[15] Ces seuils permettraient aux analystes du ministère de savoir quand prioriser le refus de l'autorisation ou la modification du projet en vue de ne pas compromettre l'atteinte des cibles.

Recommandations

[13] Le Devoir, "La portée du nouveau "test climat" de Québec reste indéfinie", 15 février 2018.
[14] MDDELCC, « Engagements du Québec - Nos cibles de réduction d'émissions de GES ».
[15] Décret du gouvernement du Québec (1187-2009) (18 novembre 2009) qui a fixé la cible de réduction des émissions de GES du Québec à l'horizon 2020 à 20 % sous le niveau de 1990; Décret du gouvernement du Québec (1018-2015) (18 novembre 2015) qui a fixé à 37.5 % de diminution d'émissions pour l'année 2030.

Adopter un Cadre général d'application pour le test climat répondant aux objectifs suivants :

- **Énoncer des orientations et des critères généraux relativement à l'application du test climat afin de guider, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les personnes chargées d'analyser les demandes d'autorisation et de délivrer les autorisations.**
- **Favoriser l'atteinte des objectifs de réduction des GES.**
- **Favoriser l'équité et la cohérence.**
- **Permettre à la population ainsi qu'aux personnes et municipalités concernées d'être informées de ces orientations et critères généraux.**

Accorder un statut formel au Cadre général d'application du test climat en ajoutant l'article suivant à la Section XXVII - Test climat du Règlement :

> **Pour l'application du test climat, le ministre élabore et rend public un cadre général d'application du test climat en lien avec l'exercice du pouvoir d'autorisation ministérielle prévu à la Section II du Chapitre IV de la Loi et y précise notamment les éléments suivants :**
>
> **1° les objectifs poursuivis par le test climat, notamment la réduction des émissions de GES en vue de l'atteinte des objectifs québécois en la matière;**
>
> **2° les critères qui doivent guider le ministère dans l'analyse des demandes d'autorisation des activités, équipements et procédés visés par le test climat (Annexe IV), notamment la prise en compte des effets cumulatifs, les émissions de GES durant toute la durée de vie du projet, les émissions de GES induites et indirectes attribuables au projet, tant en amont qu'en aval;**
>
> **3° les circonstances dans lesquelles des efforts supplémentaires de réduction des émissions de GES doivent être demandés à l'initiateur de projet;**
>
> **4° les circonstances dans lesquelles le refus de l'autorisation sera priorisé.**

Le CQDE déplore que le test climat impose des obligations de moyens, mais non de résultats. Nous sommes conscients qu'une obligation de résultat impliquerait que soient préalablement établis des seuils par secteur assujetti. Bien qu'il s'agisse d'un exercice laborieux, nous encourageons le MDDELCC à s'engager dans cette voie en vue d'éventuellement rendre le test climat plus contraignant. Dans l'intervalle, nous recommandons d'établir un lien plus explicite entre le test climat et les objectifs québécois de réduction des émissions de GES, en demandant aux initiateurs de projets assujettis de justifier la variante retenue en fonction des objectifs de réduction des émissions de GES attribuables à leur secteur.

<u>Recommandation</u>

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 64 :

6° une démonstration que la variante retenue contribuera ou ne nuira pas à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES attribuables au secteur auxquelles appartiennent les activités, équipements ou procédés.

Lors de la rencontre d'information du 5 mars 2018, le MDDELCC a affirmé que la quantification des émissions de GES dans le cadre du test climat devra tenir compte des émissions en amont et en aval du projet. Il a indiqué que ceci serait précisé dans un guide à venir sur la quantification des GES. Le paragraphe 2° de l'article 64, qui traite du rapport de quantification détaillé des émissions de GES, ne mentionne toutefois pas les émissions en aval et en amont du projet, mais uniquement les émissions attribuables à chacune des phases du projet. Il en ressort une incertitude quant à la portée du rapport de quantification. Le CQDE est d'avis que cette portée devrait être clairement énoncée dans le Règlement et non seulement dans un document administratif.

Recommandation

Modifier ainsi le paragraphe 2° de l'article 64 :

2° un rapport de quantification détaillé des émissions de gaz à effet de serre annuelles attribuables à toutes les sources d'émissions du projet faisant l'objet de la demande, pour chacune des phases du projet, ainsi qu'en amont et en aval du projet, effectué par une personne compétente dans le domaine;

Le test climat proposé ne tient pas compte des enjeux d'adaptation aux changements climatiques. Selon la Commission européenne,[16] l'application d'un test climat à l'autorisation de projets majeurs doit considérer non seulement l'atténuation des changements climatiques, mais également l'adaptation aux changements climatiques. La LQE reconnaît cette nécessité en prévoyant, au deuxième alinéa de l'article 24, que dans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement, le ministre peut prendre en considération les risques et les impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé, les mesures d'adaptation que le projet peut nécessiter ainsi que les engagements du Québec en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le volet adaptation d'un test climat requiert que soient évalués les risques et la vulnérabilité des projets. Cependant, ni les documents et renseignements exigés par le test climat, ni les autres documents et renseignements exigés par le Règlement ne prévoient la transmission d'informations à ce sujet. Nous nous questionnons sur la manière dont le ministère pourra, dans ce contexte, exercer la discrétion qui lui est accordée à l'article 24 de la Loi. Nous recommandons par conséquent que le test climat comporte un volet visant à tenir compte des risques et impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé, et des mesures d'adaptation que le projet peut nécessiter. Nous suggérons que le MDDELCC s'inspire du

[16] Commission européenne, "Climate Change and Major Projects" (Août 2016)

Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe[17] pour l'application de ce volet du test climat.

Recommandation

Ajouter un volet au test climat visant à tenir compte des risques et impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé, et des mesures d'adaptation que le projet peut nécessiter.

Finalement, le CQDE déplore à nouveau, tel qu'il l'avait fait dans ses commentaires sur le projet de REEIE, l'absence de justification scientifique à l'appui des seuils d'assujettissement des projets se trouvant à l'annexe IV. Il serait souhaitable que, à l'avenir, la documentation sur laquelle le gouvernement se base pour déterminer les seuils d'assujettissement soit rendue publique afin de favoriser une participation citoyenne utile et pertinente.

ARTICLE 81

L'article 81 énonce les restrictions et interdictions générales applicables à toute déclaration de conformité. On y précise que pour être admissible à une déclaration de conformité, une activité ne doit pas être susceptible de détruire ou de causer tout autre dommage à une espèce faunique ou floristique menacée ou vulnérable, ou susceptible d'être désignée menacée ou vulnérable.

Cette condition est insuffisante en ce qu'elle ne reflète pas le niveau de protection légale accordé à ces espèces par les autres lois applicables. En effet, la *Loi sur les espèces menacées et vulnérables* (RLRQ c. E-12.01) et la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (RLRQ c. C-61.1) reconnaissent le besoin de protéger non seulement les individus de l'espèce visée mais également leur habitat, assujettissant à une autorisation les activités susceptibles de modifier les processus écologiques en place, la diversité biologique présente et les composantes chimiques ou physiques propres à l'habitat d'une espèce floristique menacée ou vulnérable (art. 17 LEMV) et les activités susceptibles de modifier un élément biologique, physique ou chimique propre à l'habitat de l'animal ou du poisson visé par un habitat faunique (art. 128.6 LCMVF). Les conditions d'admissibilité à la déclaration de conformité doivent refléter l'importance de protéger non seulement les espèces, mais également leur habitat. Pour des fins de cohérence, nous recommandons d'étendre la protection à l'ensemble des aires protégées.

Recommandation principale

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 81 :

> **l'activité n'est pas réalisée dans un territoire figurant au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel**

[17] Organisation des Nations Unies, Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, 2015-2030, 18 mars 2015.

(chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.

Recommandation subsidiaire

Si la recommandation principale n'est pas suivie, ajouter le paragraphe suivant à l'article 81 :

l'activité n'est pas susceptible de modifier les processus écologiques en place, la diversité biologique présente et les composantes chimiques ou physiques propres à l'habitat d'une espèce floristique menacée ou vulnérable; ou de modifier un élément biologique, physique ou chimique propre à l'habitat de l'animal ou du poisson visé par un habitat faunique;

Nous nous questionnons sur la manière dont le MDDELCC pourra s'assurer du respect du paragraphe 1° de l'article 81, compte tenu que la déclaration de conformité n'a pas à être accompagnée d'un plan ou d'un inventaire des espèces menacées, vulnérables ou susceptibles d'être ainsi désignées à proximité du projet. Le MDDELCC fera-t-il lui-même les vérifications dans le Centre de données sur le patrimoine naturel du Québec suite à la réception de la déclaration de conformité?

Finalement, nous jugeons qu'il serait souhaitable d'imposer une date butoir pour la réalisation des travaux visés par une déclaration de conformité, à l'image de l'article 115.10 de la LQE qui permet au ministre de modifier, suspendre, révoquer ou refuser de modifier ou de renouveler une autorisation lorsque le titulaire n'a pas débuté l'activité dans le délai prévu à l'autorisation ou, à défaut d'un délai prescrit dans l'autorisation, dans les deux ans de sa délivrance. En effet, l'article 31.0.6 de la LQE prévoit un délai minimal pour le début des travaux suivant la transmission de la déclaration de conformité, soit 30 jours, mais aucun délai maximal.

Recommandation

Ajouter le paragraphe suivant à l'article 81 :

5° L'activité est réalisée dans les (insérer le délai approprié) mois de la production de la déclaration de conformité.

ARTICLE 85

L'article 85 permet une analyse partielle seulement d'un projet dans le cas où celui-ci comporte une activité exemptée d'une partie de l'article 22 de la Loi et une activité assujettie à une autre partie de cet article. L'analyse du projet s'effectue alors seulement quant à l'activité assujettie.

Cet article s'inscrit à l'encontre du principe général à l'effet qu'un projet doit être évalué globalement. Tel qu'annoncé dans le Livre vert sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale de la LQE, le nouveau régime d'autorisation est modulé en fonction du risque environnemental des projets. Ceci implique que les projets soient classés dans les catégories de risques négligeable, faible, modéré ou élevé en vue de déterminer l'encadrement

juridique qui leur est applicable. Pour le bon fonctionnement du régime, cette classification doit se faire à l'échelle des projets, et non de leurs composantes. Ainsi, si un projet comporte à la fois des composantes de risque faible et des composantes de risque modéré, la totalité du projet doit être classée comme projet à risque modéré et faire l'objet d'une autorisation ministérielle.

Recommandation

Modifier ainsi le texte de l'article 85 :

> **Dans le cas où un projet comporte une activité exemptée d'une partie de l'article 22 de la Loi et une activité assujettie à une autre partie de cet article, l'analyse du projet s'effectue quant ~~à l'activité assujettie seulement~~ au projet dans sa globalité.**

Section III - Commentaires article par article - Annexe II

ANNEXE II, ARTICLE 11

L'article 11 de l'annexe II énonce des conditions devant être respectées par toute installation de gestion ou de traitement des eaux admissible à une déclaration de conformité. Le paragraphe 2 de cet article énonce que l'activité doit être réalisée à l'extérieur d'une aire protégée par la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, un parc établi en vertu de la Loi sur les parcs, un écosystème forestier exceptionnel ou un refuge biologique, un site géologique exceptionnel ou un refuge faunique. Nous nous expliquons mal le choix de cibler certaines aires protégées seulement, et non l'ensemble des aires inscrites au registre des aires protégées. Ce choix a notamment pour effet d'exclure de la protection les milieux naturels de conservation volontaire, qui incluent les servitudes de conservation et les propriétés détenues par des organismes de conservation. Ces initiatives de conservation privées sont essentielles à l'atteinte des objectifs québécois en matière de conservation et ne doivent pas être découragées. Elles doivent bénéficier d'une protection équivalente aux autres aires protégées.

Recommandation

Remplacer le texte du 2e paragraphe de l'article 11 de l'annexe II par le suivant :

> **Sous réserve du paragraphe 1°, une aire protégée inscrite au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.**

De manière générale, chaque fois qu'une condition de réalisation vise la protection de certaines catégories seulement d'aires protégées, envisager plutôt d'étendre la protection à l'ensemble des aires protégées inscrites au registre.

Section IV - Commentaires article par article - Annexe III

ANNEXE III, ARTICLE 26

Le paragraphe 2° de l'article 26 de l'annexe III est au même effet que le paragraphe 2° de l'article 11 de l'annexe II, traité ci-haut. Le même commentaire s'y applique.

Recommandation

Remplacer le texte du 2e paragraphe de l'article 26 de l'annexe III par le suivant :

> **Sous réserve du paragraphe 1°, une aire protégée inscrite au registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01) ou au registre des autres mesures de conservation de cette loi prévu à l'article 24.1 de celle-ci.**

ANNEXE III, ARTICLE 27

Le langage du premier alinéa de l'article 27 est complexe. On y précise que les exemptions prévues à l'article 27 ne s'appliquent pas aux interventions « réalisées dans un étang, un marais, un marécage ou une tourbière situés ailleurs que dans le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau. » Il semble qu'on fasse ici référence aux milieux humides isolés. Cette expression, bien qu'elle ne comporte pas de définition légale, est connue et utilisée par les intervenants du milieu. Nous recommandons de l'intégrer à l'article 27 de l'annexe III afin d'en clarifier le sens.

Recommandation

Modifier ainsi le texte de l'article 27 de l'Annexe III :

> **Sont exemptées de l'application du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 22 de la Loi, les interventions suivantes, sauf celles qui sont réalisées dans un milieu humide isolé, soit un étang, un marais, un marécage ou une tourbière situés ailleurs que dans le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau**

Le paragraphe 3° de l'article 27 de l'Annexe III exempte les travaux de construction, d'entretien, de réparation ou de démolition d'une passerelle ou d'un pont permanent, lorsque l'ouvrage ne comporte pas de culée ni de pilier dans le littoral d'un lac ou un cours d'eau. Même si l'ouvrage ne comporte pas de culée ni de pilier dans littoral, il est fréquent de voir un empiètement temporaire sur le littoral lors des travaux de construction. Afin de maintenir un niveau de risque négligeable, un tel empiètement de devrait pas avoir lieu dans le cadre d'une activité exemptée.

Recommandation

Modifier ainsi le texte du paragraphe 3° de l'article 27 de l'Annexe III :

3° les travaux de construction, d'entretien, de réparation ou de démolition d'une passerelle ou d'un pont permanent, lorsque l'ouvrage ne comporte pas de culée ni de pilier dans le littoral d'un lac ou un cours d'eau et que les travaux n'empiéteront pas sur le littoral.

Le paragraphe 5° de l'article 27 exempte les travaux de construction, d'entretien, de réparation ou de démolition d'un ponceau, lorsque certaines conditions sont respectées. Ces conditions ne comportent toutefois aucune mesure visant à s'assurer que les travaux n'altèrent pas la qualité des milieux humides situés en aval du ponceau, le cas échéant.

Recommandation

Ajouter le sous-paragraphe suivant au paragraphe 5° de l'article 27 de l'Annexe III :

e) Les travaux ne sont pas susceptibles d'altérer la qualité des milieux humides situés en amont, le cas échéant.

ANNEXE III, ARTICLE 28

Le paragraphe 1 de l'article 28 de l'Annexe III exempte les travaux de déboisement, de drainage ou d'aménagement du sol relatifs à la mise en culture d'une nouvelle parcelle de terrain ou d'une parcelle qui est en friche depuis plus de 5 ans. La remise en culture des friches des plaines inondables comporte un risque non négligeable de perte de frayères et d'habitats terrestres importants. La problématique de la perchaude du Lac Saint-Pierre, où la perte d'habitat de reproduction dans la plaine inondable, combinée à d'autres facteurs, menace le rétablissement de l'espèce et a mené, à l'été 2017, à la prolongation de 5 ans du moratoire sur la pêche à la perchaude[18], est un criant exemple du besoin d'encadrer les activités de défrichage en plaine inondable. Pour ces motifs, nous sommes d'avis que cette activité ne devrait pas faire l'objet d'une exempte, en ce qu'elle représente un risque plus que négligeable pour l'environnement.

Recommandation

Retirer le paragraphe 1° de l'article 28 et réévaluer le risque environnemental de l'activité visée afin de l'intégrer plutôt à l'annexe I ou II.

ANNEXE III, ARTICLES 29 ET 30

Les articles 29 et 30 de l'Annexe III exemptent tous deux les travaux d'ensemencement et de plantation d'herbacées, d'arbustes et d'arbres, qui ne sont pas des espèces exotiques envahissantes. Afin d'optimiser la protection et la régénération des milieux naturels, cette exemption devrait se limiter aux espèces indigènes.

[18] Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, "Prolongation de 5 ans du moratoire sur la pêche à la perchaude au lac Saint-Pierre", consulté le 31 mars 2018.

Recommandations

Modifier ainsi le paragraphe 10° de l'article 29 de l'Annexe III :

> **10° les travaux d'ensemencement ou de plantation d'herbacées, d'arbustes et d'arbres, qui ~~ne~~ sont ~~pas~~ des espèces indigènes ~~exotiques envahissantes~~, servant à rétablir le couvert végétal permanent dans la rive ou la plaine inondable d'un lac ou d'un cours d'eau;**

Modifier ainsi le paragraphe 7° de l'article 30 de l'Annexe III :

> **7° les travaux d'ensemencement et de plantation d'herbacées, d'arbustes et d'arbres qui ~~ne~~ sont ~~pas~~ des espèces indigènes ~~exotiques envahissantes~~.**

ANNEXE III, ARTICLE 36

Le CQDE se réjouit des assouplissements consentis par l'article 36 de l'Annexe III, qui favoriseront le réemploi, la réutilisation et le recyclage, dans une perspective d'économie circulaire. Nous nous questionnons toutefois sur l'opportunité de réduire la portée du paragraphe 1° aux activités de nature commerciale et à celles réalisées par un organisme de bienfaisance. En vue de faciliter l'atteinte des objectifs de la PQGMR, nous recommandons que cette exemption puisse bénéficier un plus grand nombre d'activités.

Recommandation principale

Modifier ainsi le texte du paragraphe 1° de l'article 36 de l'Annexe III :

> **1° ~~lorsque l'activité est de nature commerciale ou lorsqu'elle est réalisée par un organisme de bienfaisance,~~ le stockage des matières suivantes :**

Recommandation subsidiaire

Alternativement, modifier ainsi le texte du paragraphe 1° de l'article 36 de l'Annexe III :

> **1° lorsque l'activité est de nature commerciale ou lorsqu'elle est réalisée par un organisme de bienfaisance, une personne morale à but non lucratif ou une municipalité, le stockage des matières suivantes :**

Les Lignes directrices pour l'encadrement des activités de compostage (Lignes directrices) exemptent d'une autorisation le compostage de résidus végétaux d'un volume inférieur en tout temps à 150 m^3 à l'extérieur d'un lieu d'élevage ou d'épandage.[19] Cette exemption contribue à favoriser le compostage dans les ICI en permettant, par exemple, aux épiceries de composter certains aliments périmés. Il s'agit donc d'une mesure qui contribue à l'atteinte des objectifs

[19] MDDELCC, "Lignes directrices pour l'encadrement des activités de compostage", mars 2018, p. 10 (3.1.1.2)

de la PQGMR et qui devrait être maintenue. Elle n'est toutefois pas reprise à l'article 36 de l'Annexe III, qui n'exempte que le compostage domestique d'un volume total inférieur à 4 m^3 par lot et dont le compost produit est utilisé pour les besoins domestiques des propriétaires. Nous constatons que les Lignes directrices ont été mises à jour en mars 2018. Nous en déduisons que le MDDELCC a l'intention de continuer à s'y référer, même avec l'adoption prochaine du RAMDCME. Une épicerie pourra-t-elle toujours s'appuyer sur les Lignes directrices pour réaliser une activité de compostage de résidus végétaux sans autorisation? Cela créerait à notre avis une situation d'incertitude juridique qui n'est pas souhaitable.

Recommandation

Ajouter le paragraphe suivant au premier alinéa de l'article 36 de l'Annexe III :

> **le compostage de résidus végétaux d'un volume inférieur en tout temps à 150 m^3 à l'extérieur d'un lieu d'élevage ou d'épandage, aux conditions suivantes :**
>
> **a) (*insérer les conditions prévues dans les Lignes directrices*)**

De manière plus générale, cela nous pousse à réfléchir au statut des multiples documents administratifs qui, au fil des années, ont créé des exclusions administratives à l'article 22 de la LQE. Notre compréhension est que la modernisation de la LQE se voulait une occasion de formaliser ces exclusions, dont certaines reposaient sur un fondement juridique incertain. Nous anticipions donc que les multiples notes d'instructions, lignes directrices, ententes administratives, directives, etc. deviennent caduques à l'entrée en vigueur du RAMDCME, du moins dans leurs aspects touchant le régime d'autorisation environnementale. Nous aimerions que le MDDELCC précise ses intentions en la matière, et l'encourageons à abandonner cette pratique, compte tenu qu'elle nuit à la mise en place d'un cadre juridique transparent et fiable.

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-4
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL

Ceci est la Pièce « Mémoire » alléguée au soutien de l'affidavit de Geneviève Paul assermentée devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

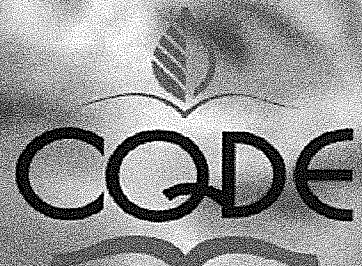
314291-4

Mémoire du
CENTRE QUÉBÉCOIS
DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

À l'intention de la
Commission des transports et de l'environnement
de l'Assemblée nationale

Consultation sur le Projet de loi 102 intitulé :
Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert

Le 18 novembre 2016



Rédaction du mémoire

Me Michel Bélanger, Ad. E.
Fondateur et président sortant du CQDE

Me Jean Baril, avocat, professeur de droit administratif à l'UQAM,
Vice-Président du CQDE

Rédaction de l'Annexe

Me Karine Péloffy, avocate
Directrice générale du CQDE

Collaborateurs

Me Hugo Tremblay, avocat, professeur en droit des ressources naturelles à l'Université de Montréal

Me Gilles Côté, avocat, Directeur général du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale

Sébastien Poirier, stagiaire en droit

© 2016

Centre québécois du droit de
l'environnement
Montréal, Québec,
Courriel: info@cqde.org
https://cqde.org/

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante : CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale*, dans le cadre de la *Consultation sur le Projet de loi 102 intitulé : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 18 novembre 2016.

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. Le CQDE compte plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le Centre 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 les recours civils en droit de l'environnement[1]. Le CQDE s'est aussi récemment présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'audience publique du BAPE dans le dossier de la Cimenterie McInnis à Port-Daniel, l'absence d'autorisation concernant les forages effectués sur Anticosti, le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste, le refus de la ministre de l'Environnement de recommander un décret d'urgence pour protéger la rainette faux-grillon à la Prairie ainsi que l'absence d'audience publique du BAPE pour le projet oléoduc Énergie Est. 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 s'inscrivant dans l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable.

[1] *Ciment du St-Laurent inc.* c. *Barrette,* 2008 C.S.C. 64.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT 4

PARTIE I : SOMMAIRE DE NOS POSITIONS 6

L'importance d'une disposition préliminaire (art.1 du projet de loi) 7

Droit d'accès à l'information 8

Participation publique 9

Accès à la justice 11

Mécanismes d'autorisation 13

Changements climatiques 14

Municipalités 15

Conclusion sommaire 16

PARTIE II. ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI 102 18

ANNEXE : TEST CLIMATIQUE 61

PARTIE I : SOMMAIRE DE NOS POSITIONS

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) reconnaît la nécessité d'une réforme majeure visant à moderniser la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)* et la rendre conforme aux diverses et rapides évolutions enregistrées sur le plan international concernant le droit de l'environnement. Bien que de nombreux chapitres de la LQE aient été modifiés depuis son adoption en 1972, elle demeure une loi « ancienne », construite par « strates » successives et qui tient peu compte, quand elle ne les ignore pas totalement, de nombreuses notions devenues fondamentales en droit de l'environnement. Pensons seulement aux divers principes juridiques entourant le développement durable et à des notions comme la protection de la biodiversité, la capacité de support des écosystèmes, la question des impacts cumulatifs ainsi que la prise en compte des changements climatiques dans nos divers régimes d'autorisation. Ajoutons parmi les principes maintenant reconnus internationalement, ceux de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après Convention d'Aarhus), élaborée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE).

Adoptée initialement à une époque où le développement était associé à la « croissance » illimitée des ressources et où les acteurs économiques exerçaient un quasi-monopole sur ces questions, la LQE fait encore bien peu de place aux acteurs incontournables que sont les citoyens et citoyennes dans la protection et l'amélioration de l'environnement.

D'ailleurs, nous constatons avec satisfaction que le projet de loi 102 contient des avancées certaines quant au droit d'accès à l'information environnementale pour la population, de même que sur les droits de participation du public aux prises de décision, quoique de façon plus mitigée. En revanche, toute la question de l'amélioration de l'accès à la justice environnementale pour les citoyens et citoyennes du Québec est totalement ignorée et les trop nombreux pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre ainsi que l'absence de balises claires à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire nous font craindre le pire à cet égard.

Même si l'actuel gouvernement parle beaucoup d'améliorer l'accès à la justice, il est évident que cela ne semble pas inclure les questions environnementales!

Nous ne pouvons ignorer non plus, comme l'indique clairement l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi, que cette réforme vise principalement à satisfaire et simplifier les opérations des demandeurs d'autorisation environnementale et à réduire de 30% le nombre de ces autorisations, bien plus qu'à répondre aux besoins et exigences des seuls bénéficiaires du droit à l'environnement, soit les citoyens et citoyennes du Québec.

Le CQDE a, comme lors de l'élaboration de son volumineux mémoire présenté lors de la consultation sur le Livre vert, consulté divers juristes spécialisés en droit de l'environnement. Afin de faciliter la compréhension générale de nos observations et commentaires par le plus grand nombre, nous avons procédé à une analyse article par article du projet de Loi (Partie II du mémoire). Dans la présente partie nous résumons essentiellement les principales composantes de notre analyse en insistant sur ce qu'il nous apparaît essentiel d'applaudir, de critiquer, d'interroger ou de dénoncer dans ce volumineux projet de loi.

Conformément à la mission et aux valeurs du CQDE, ainsi qu'aux sujets visées par l'importante Convention d'Aarhus, nous allons principalement aborder les droits d'accès à l'information, de participation et d'accès à la justice environnementale pour le public.

L'importance d'une disposition préliminaire (art.1 du projet de loi)

Un des rares changements apportés suite aux consultations sur le Livre vert, la disposition préliminaire de l'article 1 nous semble déficiente et guère de nature à faciliter l'application de la loi par l'Administration ni à son interprétation par les tribunaux.

Nous croyons que pour tenir compte des enseignements du droit international de l'environnement, cette disposition devrait clairement indiquer le caractère collectif et d'intérêt public de l'environnement ainsi que le rôle de l'État, son gardien, de le protéger et de l'améliorer, l'importance de lutter contre les changements climatiques, de préserver la biodiversité en respectant la capacité de support des écosystèmes et d'assurer une gestion équitable de l'environnement et de ses ressources afin de répondre aux besoins des générations futures.

Cette terminologie s'inspire aussi de celle utilisée par la *Loi sur le caractère collectif de l'eau et visant à renforcer sa protection* adoptée en 2009.

De plus, il nous semble qu'il serait utile d'énoncer clairement les objectifs fondamentaux de cette loi : « La protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable »

Ce type de disposition introductive servirait à mieux baliser les nombreux pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre dans la Loi, et ce, au profit de tous les bénéficiaires du droit à l'environnement. Les principes et les objectifs adoptés serviraient alors à l'interprétation et l'application de l'ensemble de la loi. Les tribunaux ont d'ailleurs reconnu l'utilité d'introduire expressément dans les lois des balises à l'exercice de la discrétion ministérielle. L'intégration de telles balises atteindrait ainsi les objectifs de clarté et de prévisibilité dans lesquels dit s'inscrire le projet de loi.

Par ailleurs, nous nous interrogeons fortement sur le sens et la pertinence d'inclure « les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent… » à la fin de cette disposition. Alors que les autres éléments énumérés peuvent se concevoir dans l'exercice du mandat du ministre de l'Environnement, l'ajout des « réalités des territoires et des collectivités » ouvre la porte à des considérations territoriales ou économiques possiblement contraires aux objectifs de protection environnementale. Selon le CQDE, la prise en compte des collectivités qui habitent les territoires devrait plutôt se faire en réaffirmant le principe de subsidiarité et en renforçant le rôle et les pouvoirs des municipalités dans la Loi, ce qui est inexistant dans l'actuel projet de loi.

Le droit à la qualité de l'environnement affirmé dans la LQE et le droit à un environnement sain reconnu dans notre Charte doivent s'appliquer également sur l'ensemble du territoire québécois et nous ne comprenons pas ce qui est recherché par cet ajout.

.

Droit d'accès à l'information

Les points forts du projet de loi 102 portent principalement sur l'accès à l'information pour les citoyens. Les documents accompagnant les certificats d'autorisation et qui contiennent les conditions d'autorisation ainsi que les documents d'experts et d'analyses qui ont conduit à autoriser le projet seront maintenant publics (art. 27 proposé) et directement accessibles sur

le registre public (article 118.5 proposé). Les citoyens, les groupes et les municipalités pourront donc connaître les conditions d'autorisation des projets, vérifier si elles sont respectées et sinon, prendre l'injonction environnementale (art. 19.2 et ss.) pour les faire respecter.

La création d'un registre d'évaluation environnementale (art. 118.5.0.1) et d'un registre des évaluations environnementales stratégiques donnera aussi accès directement et en continu à l'information.

En revanche, il y a un « oubli » grave dans le registre quant à l'information sur le contenu et les enjeux des demandes d'autorisation ministérielle, où ne serait publié qu'un « avis » d'une demande d'autorisation ministérielle (art. 118.5 par. 1) qui ne permettrait pas à la population concernée de se rendre compte du type et des impacts possibles du projet, de faire des représentations et d'exiger éventuellement l'application du nouveau pouvoir consenti au ministre d'assujettir un tel projet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts (art. 31.1.1).

Autre point négatif, on « codifie » la malheureuse interprétation défendue par la Commission d'accès à l'Information depuis 1996 et seuls les renseignements portant sur des *rejets de contaminants* seront disponibles par une demande en vertu de l'art. 118.4. Exit donc le principe de prévention qui devrait permettre de connaître ce type de renseignements AVANT que le rejet n'ait eu lieu et par conséquent d'obtenir les documents ayant été déposés au moment de la demande d'autorisation (au motif qu'il n'y a pas encore eu un rejet de contaminants d'où la non application de l'art. 118.4). Sur ce point, on « cristallise » la situation actuelle et qui constitue un net recul sur ce qui a existé de 1978 à 1996.

Participation publique

Le CQDE constate également qu'il y a des avancées relativement à la participation du public, quoique de façon plus mitigée. Nous invitons les lecteurs à consulter l'Annexe 1 pour voir les commentaires détaillés sur les dispositions précises. Bref, nous voyons des gains relativement :

- Au registre d'évaluation environnementale qui sera créé, à l'instar de ce qui existe au fédéral;

- À l'introduction de l'ÉES dans la loi (quoique l'encadrement prévu soit tout à fait déficient);
- À l'introduction dans la loi de la médiation (mais perte du droit automatique à l'audience en cas d'échec, discrétion du ministre);
- À la préconsultation du public sur le contenu de la directive (*scoping*). Mais, quel sera le délai? Suffisant? ;
- À l'étude d'impact devant tenir compte des commentaires ainsi recueillis. Mais est-ce que toutes les observations seront rendues publiques ou seulement celles qui devront être prises en compte ? ;
- À la possibilité pour le ministre de mettre fin à une évaluation si l'étude d'impact est jugée non recevable;
- Au rapport BAPE rendu public plus rapidement (15 jours au lieu de 60);
- À la possibilité pour le gouvernement d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen un projet non mentionné au règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts ;
- À la révision quinquennale de la liste réglementaire (silence sur mécanismes de consultation du public).

Ce sont là plusieurs points demandés depuis le rapport Lacoste (1988) et par de très nombreux intervenants et rapports de comités gouvernementaux depuis plusieurs décennies.

Le CQDE a cependant des inquiétudes et questionnements sur :

- Les « consultations ciblées » mentionnées. Nouveau concept non défini et grande discrétion du ministre à ce sujet. Personne ne peut demander une « consultation ciblée », mais le ministre peut en ordonner une? ;
- Les délais pour tenir des audiences (discrétion du ministre à ce sujet);
- La possibilité d'ÉES « de complaisance » dictant par la suite le contenu des directives sur les projets de développement découlant de ces plans, politiques et programmes et « muselant » ainsi les audiences du BAPE qui s'en suivront.
- Le processus d'harmonisation des procédures d'évaluation permettant la « substitution ». L'analyse d'impact réglementaire du PL 102 (p. 17) indique : « Le Québec serait donc en mesure de demander au gouvernement fédéral la substitution

ou l'équivalence de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Étant soumis à une seule procédure, les projets pourraient être analysés dans de plus brefs délais [...] » Il ne faudrait pas perdre le BAPE pour l'ONÉ ou l'ACÉE! Le CQDE est d'accord avec l'harmonisation des procédures, mais pas avec l'abandon des compétences du Québec en matière d'évaluation environnementale.

Le CQDE a aussi des désaccords sur :

- Il n'y a rien sur le financement de la participation du public aux audiences, participation qui devrait pouvoir bénéficier du Fonds Vert.
- Le projet de loi est très faible quant au processus de nomination des commissaires du BAPE, une question importante pour toute la crédibilité du processus.
- L'abolition du rapport annuel du BAPE à l'Assemblée nationale (pourquoi?).
- La discrétion du ministre d'ordonner des « consultations ciblées » et de réduire les délais.
- Selon le CQDE et les experts consultés sur cette question, toute la mécanique interne de l'ÉES est à revoir parce qu'elle est de beaucoup trop dépendante des autorités gouvernementales et avec pratiquement aucun rôle au BAPE. Nous invitons le lecteur à consulter l'analyse détaillée ci-après pour une meilleure compréhension de ces questions.
- Le CQDE déplore que le projet de loi 102 écarte totalement l'idée de permettre aux citoyens et aux municipalités d'être minimalement consultés et informés dans le cadre des autorisations émises sous l'article 22, tel que prévu depuis 2011 concernant les projets de forages ou de fracturation dans le shale[2].

Accès à la justice

Il s'agit certainement de la principale faiblesse du PL 102. Comme nous l'avons indiqué, la disposition préliminaire proposée (article 1) est trop vague et ne permettra pas un réel contrôle judiciaire.

[2] *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 7.1 et 7.2.

Par ailleurs, la population et les municipalités n'auront toujours pas le pouvoir de contester une autorisation délivrée par le ministre, alors que le demandeur d'autorisation pourra quant à lui contester devant le TAQ un refus ou des conditions jugées trop sévères. Ce « deux poids deux mesures » est maintenu par le nouvel article 118.12. Cette particularité du droit d'appel, bien qu'ayant toujours été libellée ainsi aux termes de l'article 96 LQE, nous paraît constituer un accroc aux principes les plus élémentaires de justice.

En effet, le projet de loi laisse entendre que le ministre peut commettre une erreur, en droit ou en faits, contestable devant le TAQ, seulement lorsqu'il refuse une autorisation et jamais lorsqu'il la délivre! Les décisions récentes des tribunaux témoignent pourtant de la situation contraire... Cet accroc au droit d'en appeler d'une erreur ministérielle est d'autant plus incompréhensible que le seul bénéficiaire de droit expressément visé par la Loi (à l'article 19.1 LQE) est celui qui souffrira de la délivrance de toute autorisation. Ces autorisations sont par ailleurs autant de limites au droit à la qualité de l'environnement. Ce genre de traitement privilégié pour les demandeurs d'autorisation relève d'une conception qui n'a plus sa place.

Ajoutons par ailleurs qu'un tel droit d'appel par des tiers existe en Ontario. En effet, la Charte de 1993 donne aux résidents de l'Ontario le droit d'en appeler d'une décision du ministère au sujet de certains actes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. En France, le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est un contentieux de « pleine juridiction », c'est-à-dire que le juge administratif a des pouvoirs étendus : il peut non seulement annuler ou valider un acte administratif, mais il peut aussi le modifier ou le substituer par un autre acte.

Par ailleurs, et il s'agit d'un point fondamental et qui doit absolument être revu, la nouvelle formulation de l'article 24 accorde une trop grande discrétion au ministre, car l'expression « doit s'assurer que » a été remplacé par « prend notamment en considération les éléments suivants ». L'élimination de cette balise impérative qui imposait au ministre le respect de la loi et de ses règlements fait de l'octroi d'une autorisation une décision essentiellement politique sujette aux rapports de force du moment. Dans ce cadre, le contrôle judiciaire de la légalité des autorisations sera beaucoup plus difficile, ce qui favorisera l'arbitraire des décisions du ministre. Certes, ce nouveau régime vise une plus grande flexibilité, mais il est tout à fait possible de prévoir une flexibilité encadrée par un processus d'analyse rigoureux et

qui GARANTIT le respect par le ministre, non seulement de la LQE et de ses règlements, mais aussi de la totalité des lois de nature environnementale dont il a la responsabilité. Soulignons que cet encadrement du pouvoir discrétionnaire est dans l'intérêt de toutes les parties que ce soit les promoteurs, l'administration publique chargée d'appliquer la loi, les bénéficiaires du droit à la qualité de l'environnement et de l'environnement en tant que tel, dont cette législation vise avant tout la protection.

En revanche, la connaissance des conditions exactes d'autorisation devrait mieux permettre l'utilisation des tribunaux par la population et les municipalités pour faire respecter ces conditions.

Mécanismes d'autorisation

Outre les projets qui ne nécessiteront aucune autorisation environnementale, le PL 102 introduit un nouveau mécanisme « d'autorisation préalable », soit la *déclaration de conformité*. Le Québec suit ainsi l'exemple de l'Ontario établi dans la *Loi de 2010 favorisant un Ontario propice aux affaires* c. 16. Cependant, en Ontario cela s'applique seulement à cinq catégories de projets, dont des lave-autos, des services de nettoyage à sec, etc, Cela ne semble pas avoir soulevé de grands problèmes environnementaux, mais toute la question est de savoir sur quels types de projets cela s'appliquera au Québec. Comme c'est malheureusement le cas pour tous les régimes d'autorisation, les projets de règlements d'application pour déterminer quels types de projets seront visés par les différents régimes d'autorisation ne sont pas disponibles, malgré une demande formelle faite en ce sens il y a plus d'un an. Il est donc impossible pour le CQDE de se prononcer adéquatement sur les conséquences de ces modifications.

Par ailleurs, l'article 31.0.6 accorde encore une fois un important pouvoir discrétionnaire au ministre qui pourrait décider qu'un projet ne serait plus visé par l'autorisation ministérielle de l'article 22. Cette discrétion ne permettrait pas d'augmenter la « rigueur » des autorisations, mais seulement de pouvoir la diminuer…D'où l'importance des balises générales à mettre dans la disposition préliminaire de la Loi.

Le CQDE ne croit pas que plus d'exigences bureaucratiques apportent automatiquement plus de protection environnementale. Nous croyons aussi que l'expérience accumulée depuis

1972 peut permettre d'assouplir certaines exigences pour certaines catégories de projet ayant des impacts mineurs, tout comme elle devrait logiquement permettre de renforcer les exigences pour certains autres types de projets ayant certainement des impacts majeurs, ce que le PL 102 ne semble pas faire. Le CQDE rappelle que l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi indique clairement que l'objectif est de réduire de 30% le nombre d'autorisations, sans que soit spécifié si cela inclut les projets à impacts majeurs. Il y est aussi écrit que « Pour le gouvernement les modifications apportées au régime d'autorisation et aux pouvoirs du ministre vont permettre de *concentrer les efforts d'analyse de demandes d'autorisation sur celles qui présentent les risques les plus importants pour l'environnement.* »

Pour que cela soit autre chose que du marketing politique, il faut donc de plus grandes exigences pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts et à une autorisation gouvernementale. Il ne doit y avoir aucune réduction des délais permettant au public de participer efficacement, il faut par ailleurs s'assurer que des pouvoirs accrus soient octroyés au BAPE avec un processus de nomination plus indépendant et crédible, et qu'il ait un rôle accru d'élaboration et de consultation lors de la constitution des ÉES afin d'éviter d'enfermer les commissions du BAPE sur des projets précis dans un processus déjà « décidé d'avance » par un comité ministériel ayant piloté une ÉES, etc. À cet égard, nous référons le lecteur aux thèmes développés plus haut et aux commentaires détaillés ci-après.

Changements climatiques

Les mécanismes entourant la prise en compte des changements climatiques dans le PL 102 ne sont pas contraignants et laissent une trop grande marge discrétionnaire au ministre.

En effet, dans le cadre du régime d'autorisation ministérielle, l'alinéa 2 de l'article 24 prévoit que « le ministre *peut* également, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, tenir compte des émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet et évaluer les mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques et les mesures d'adaptation à ces impacts que peut nécessiter un projet. » Encore une fois, l'absence du projet de règlement sur cette question ne permet pas d'évaluer l'efficacité réelle de cette disposition car ne nous ne connaissons pas les cas qui seront prévus par règlement.

En ce qui concerne le mécanisme d'autorisation gouvernemental, le nouvel art. 31.1.1 *permet* au ministre de proposer au Gouvernement d'assujettir par décret un projet à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (art. 31.1 et ss.) *s'il est d'avis* que celui-ci comporte des enjeux majeurs en matière de changements climatiques. Or, selon l'analyse d'impact règlementaire du projet de loi, l'exercice de ce pouvoir se fera uniquement dans des cas exceptionnels…

Il est également difficile d'évaluer la portée réelle des articles permettant d'encadrer la problématique des changements climatiques (articles 24 al.2, 25 (8°), 31.1.1 (3°)) sans connaître le genre de test climatique qui sera utilisé par le ministre pour évaluer les émissions de gaz à effet de serre ainsi que les paramètres qui seront utilisés pour déterminer les mesures d'atténuation et d'adaptation adéquates. Bien qu'encore au stade de l'ébauche et de discussions, le CQDE en propose les grandes lignes en Annexe de son mémoire.

Municipalités

Le CQDE déplore vivement le peu de place laissé aux municipalités dans le PL 102. Pourtant, le principe de subsidiarité et le rôle crucial des municipalités est largement reconnu tant en droit international qu'interne[3]. Pour nous, les municipalités devraient avoir le pouvoir d'adopter des normes règlementaires allant au-delà de ce qui est prévu par un règlement provincial, contrairement à la situation actuelle et malheureusement maintenue par le projet de loi. Le cas de Gaspé aurait dû nous conduire à une modernisation en ce sens.

Par ailleurs, l'abrogation de l'art. 8 du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement par le PL 102, qui imposait au demandeur le dépôt d'un certificat de conformité à la réglementation municipale, soulève aussi beaucoup de questions. L'effet pratique de l'art. 8 était d'assujettir indirectement l'autorisation du ministre au respect de la réglementation municipale. Le cas échéant, de quelle manière la communication entre le Ministère et les municipalités sera-t-elle assurée? Le caractère préventif recherché par une autorisation préalable, ne devrait-il pas inclure de s'assurer que le projet respecte les règlements municipaux AVANT de donner une autorisation?

[3] *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage)* c. *Hudson (Ville)* [2001] 2 RCS 241.

Conclusion sommaire

Malgré ses moyens limités comme organisme sans but lucratif ne bénéficiant d'aucune source de financement publique (malgré de nombreuses démarches en ce sens) le CQDE a mis de grands efforts pour contribuer positivement à la nécessaire modernisation de la LQE. Déjà, lors des consultations sur le Livre vert, nous avions réuni de nombreux experts liés au droit de l'environnement et produit un mémoire de près de 100 pages. Malheureusement, la lecture du projet de loi 102 nous a démontré que très peu de nos recommandations avaient trouvé un écho favorable. Malgré cela, nous avons décidé de récidiver et de consulter à nouveau de nombreux experts et juristes pour produire aux parlementaires une analyse détaillée et indépendante du projet de loi. Analyse essentiellement fondée sur la protection de l'environnement et sur le rôle des bénéficiaires du droit à l'environnement au Québec : les citoyens et les citoyennes de toutes les régions du Québec.

Cette analyse nous amène aux constats suivants : le projet de loi 102 propose des avancées certaines du côté du droit d'accès à l'information environnementale et il répond à plusieurs demandes historiques concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts. Cependant, la mécanique proposée quant aux évaluations environnementales stratégiques est tout à fait déficiente et risque de menotter le travail du BAPE lors des audiences sur des projets de développement découlant de ces ÉES, « annulant » ainsi plusieurs gains paraissant obtenus. Par ailleurs, la notion non définie « d'audiences ciblées » et la grande discrétion laissée au ministre à ce sujet nous semblent inadmissibles.

Mais le plus inacceptable concerne les reculs enregistrés au niveau de l'accès à la justice environnementale pour la population québécoise. Le Québec était déjà à la traîne avec l'absence d'un mécanisme administratif permettant à la population, selon certaines conditions, de contester des autorisations ministérielles ou gouvernementales devant le Tribunal administratif du Québec (TAQ). Actuellement, seuls les demandeurs d'autorisation ont cette possibilité. Or, ce déni de justice est maintenu malgré le rôle reconnu des citoyens dans l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable. Sans parler de toutes les belles déclarations concernant la nécessité de favoriser l'accès à la justice. Pire encore, l'interprétation judiciaire et la prise de recours devant les tribunaux seront rendues plus difficiles avec la trop grande discrétion laissée au ministre dans l'application de la loi. Ces

pouvoirs discrétionnaires, pouvant être souhaitables à certaines occasions, doivent néanmoins être encadrés par des balises juridiques visant prioritairement la protection et l'amélioration de l'environnement. Notre mémoire en propose un certain nombre et nous invitons les législateurs à remédier à cette déficience majeure du projet de loi 102. L'obligation du ministre de respecter les lois et réglementations environnementales dont il a la responsabilité doit être affirmée dans la loi.

En 1978, une importante réforme de la LQE donnait pour la première fois à la population certains droits d'accès à l'information, de participation et d'accès à la justice en matière d'environnement. Le Québec était alors un précurseur en ce sens. Inchangés depuis, ces mécanismes ont besoin d'une sérieuse modernisation pour se conformer aux acquis tirés du développement du droit de l'environnement à l'échelle internationale. Or, à défaut de corriger les principales lacunes soulevées dans notre mémoire, et tout particulièrement celles sur l'accès à la justice, le Québec ne pourra pas « briller parmi les meilleurs »…

PARTIE II. ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI 102

PL 102	Commentaires
Art. 1 : *Les dispositions de la présente loi visent la protection de l'environnement de même que la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la loi. Elles favorisent le respect des principes de développement durable et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, les enjeux liés aux changements climatiques ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent.*	De l'avis du CQDE, la disposition préliminaire proposée est déficiente et ne favorisera pas l'application administrative de la loi ni une interprétation judiciaire efficace. En nous inspirant de ce qui a été proposé par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement de l'université Laval dans son mémoire sur le Livre vert et des enseignements du droit international de l'environnement, cet article 1 devrait indiquer le caractère collectif de l'environnement ainsi que le rôle de l'État, son gardien, de le protéger et de l'améliorer, l'importance de lutter contre les changements climatiques, de préserver la biodiversité en respectant la capacité de support des écosystèmes et d'assurer une gestion équitable de l'environnement et de ses ressources afin de répondre aux besoins des générations futures. Cette terminologie rejoint aussi celle utilisée par la *Loi sur le caractère collectif de l'eau et visant à renforcer sa protection* adoptée en 2009. Par ailleurs, il nous semble qu'il serait fort utile d'énoncer clairement les objectifs fondamentaux de cette loi : « La protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable » Sans remplacer l'article 24 dont nous déplorons l'abrogation, ce type de dispositions introductives aurait contribué à mieux baliser les nombreux pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre dans la Loi et ce, au bénéfice de tous les bénéficiaires du droit à l'environnement. Nous nous interrogeons sur le sens et la pertinence d'inclure « les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent… » à la fin de cette disposition. Alors que les autres éléments énumérés peuvent se concevoir dans l'exercice du mandat du ministre de l'Environnement, l'ajout des « réalités des

	territoires et des collectivités » ouvre la porte à des considérations territoriales ou économiques possiblement contraires aux objectifs de protection environnementale. Par ailleurs, la prise en compte des collectivités qui habitent les territoires devrait se faire en réaffirmant le principe de subsidiarité et en renforçant le rôle et les pouvoirs des municipalités dans la Loi, ce qui est inexistant. Le droit à la qualité de l'environnement affirmé dans la Loi et le droit à un environnement sain reconnu dans notre Charte doivent s'appliquer également sur l'ensemble du territoire québécois et nous ne comprenons pas ce qui est recherché par cet ajout.
Art. 3 : ajout de la définition « rejet de contaminants »	En redéfinissant les termes, le texte des dispositions de base dont l'article 20 s'en trouve simplifié. Cependant, comme nous le verrons aux commentaires relatifs à l'article 118,4, l'ajout de la définition « rejet de contaminants » sert à concrétiser le recul enregistré sur l'accès à l'information par rapport à l'interprétation administrative et judiciaire de l'article 118.4. Seuls les renseignements sur les REJETS de contaminants seront accessibles et soustraits aux nombreuses restrictions de la Loi sur l'accès. Tous les documents remis au moment des demandes d'autorisation et concernant les contaminants devant être utilisés et les mesures de protection prévues entourant cette contamination demeureront ainsi inaccessibles. Seuls les renseignements sur les contaminants effectivement rejetés pourront être divulgués. Le principe de prévention est ainsi totalement évacué.
Art. 5 : *L'article 2.2 de cette loi est modifié par la suppression du cinquième alinéa.*	Ce 5e alinéa indique : Tout <u>règlement pris en application du présent article</u> est précédé de la publication d'un projet de règlement à la *Gazette officielle du Québec* pour une consultation de 60 jours. On évacue l'obligation d'une prépublication de 60 jours pour ce type de règlement particulier, lequel porte sur la transmission de renseignements concernant la présence ou l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement de contaminants, notamment sur leur origine, leur nature, leur composition, leurs caractéristiques, leur quantité, leur concentration, leur localisation ou le milieu récepteur...

VOLET PARTICIPATION PUBLIQUE BAPE (nouveau Chapitre II.1 qui remplace la section II.1 qui porte sur le BAPE)

PL 102	Commentaires
Art. 8 : « 6.2.2. *Le gouvernement peut établir une procédure de sélection des membres qui peut notamment prévoir la constitution d'un comité de sélection.* *Un membre peut être nommé de nouveau sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure de sélection établie en vertu du présent article.*	Ceci est très en dessous des attentes exprimées depuis près de 30 ans dans divers rapports gouvernementaux. Le dernier rapport sur la modernisation de la PÉEIE et du processus de participation publique (2014) proposait que le Président soit nommé par l'Assemblée nationale ce que la loi « avortée » de 1992 proposait aussi. Trop grande discrétion laissée. Une nomination du président du BAPE par l'Assemblée nationale renforcerait la « légitimité » et l'indépendance du BAPE. Par ailleurs, les membres actuels ne devraient pouvoir être reconduits qu'en suivant la procédure de sélection…
Art. 9 – modification à l'actuel 6.3 *Il doit tenir des audiences publiques ou des consultations ciblées dans les cas où le ministre le requiert. À la demande du ministre, le Bureau doit également tenir des médiations.*	Le BAPE aurait mandat d'établir un règlement à ce sujet selon l'art 11 du PL 102 qui modifie le 6.6 actuel : *« Le Bureau adopte des règlements pour sa régie interne. Il doit également adopter des règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques et des consultations ciblées de même que des médiations. Ces règles doivent notamment prévoir des modalités régissant la participation du public par tout moyen technologique approprié.* » Le CQDE s'interroge fortement sur le concept de « consultations ciblées » nulle part défini dans le projet de loi. Ciblées géographiquement? Par des mandats restreignant les sujets de discussion? Il y a un risque que soient préférées les « consultations ciblées » aux audiences, pour des raisons politiques, de coûts ou de délais au détriment de ce que la procédure complète aurait apporté… Il ne faut pas perdre de vue que cette procédure a pour objectif d'éclairer la décision gouvernementale sur des projets **à risque majeur**. Bien souvent des citoyens ou groupes participent à des audiences sans en avoir été demandeur à l'origine. Le principe doit demeurer celui de l'audience publique et les consultations ciblées ou la médiation des exceptions.

	La discrétion accordée au ministre de décider de *tenir des audiences publiques ou des consultations ciblées* constitue un pouvoir exorbitant, celui de définir le « problème » *a priori*, excluant d'emblée les « parties prenantes » qui pourraient dans le cadre d'une audience publique exprimer des points de vue différents à cet égard. Aussi, le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre devrait être encadré par un dispositif semblable au « tri préliminaire » qui procède d'une démarche systématique d'identification des enjeux soulevés par l'action envisagée, qu'il s'agisse d'un projet spécifique ou d'une politique, d'un plan ou d'un programme. Cette démarche devrait être appuyée par des experts œuvrant dans champs disciplinaires variés ainsi que par une consultation préliminaire des parties prenantes, incluant les personnes ou organismes concernés ou affectés par l'action envisagée.
Art. 12	Fait passer le délai de 60 jours à 15 jours pour le rapport rendu public par le ministre. Amélioration, mais le comité 2014 proposait 5 jours.
Art. 13 : Abrogation des articles actuels 6.11 et 6.12 qui portent sur le rapport annuel du BAPE devant l'Assemblée nationale. C.A.D. **6.11.** Le Bureau transmet au ministre, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport de ses activités pour l'année financière précédente. **6.12.** Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de sa réception si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.	Pourquoi abroger ces dispositions? À notre avis cela « affaiblit » la position du BAPE dans l'appareil administratif. Les Rapports annuels du VGQ, de la CAI, du Protecteur du Citoyen, etc. s'inscrivent dans le sens d'organisme qui « relève » de l'Assemblée nationale, plus que du conseil exécutif et renforce leur indépendance et leur impartialité. Ces dispositions permettaient un examen public du BAPE par l'Assemblée nationale. Un tel rapport annuel devrait aussi être utilisé par le BAPE pour présenter aux législateurs le bilan de son travail ainsi que d'éventuelles améliorations à apporter. De plus, ce rapport contenait de nombreux renseignements utiles à l'ensemble de la population

CHAPITRE IV RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

SECTION I «DISPOSITIONS GÉNÉRALES»

PL 102	Commentaires
Art. 20 : *Nul ne peut rejeter un contaminant dans l'environnement ou permettre un tel rejet au-delà de la quantité ou de la concentration déterminée conformément à la présente loi.* *La même prohibition s'applique au rejet de tout contaminant dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité de l'environnement, aux écosystèmes, aux espèces vivantes ou aux biens.* *Le ministre avise le ministre de la Santé et des Services sociaux lorsque la présence d'un contaminant dans l'environnement est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain. Il peut également aviser le ministre de la Sécurité publique et le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation s'il le juge opportun.*	Il y a toujours 3 volets d'application. Rédaction moins lourde qui tient compte de la nouvelle définition de rejet. L'ajout de la notion « d'écosystème » est positif.
Art. 21 : *Quiconque est responsable d'un rejet accidentel dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20 doit, sans délai, faire cesser le rejet et aviser le ministre.*	Positif : on ajoute l'obligation de faire cesser le rejet à l'obligation d'aviser le ministre

SECTION II «PROCÉDURES D'ENCADREMENT DE CERTAINES ACTIVITÉS»

Art. 22 : *Sous réserve des sous-sections 2 et 3, nul ne peut, sans obtenir au préalable une autorisation du ministre, réaliser un projet comportant l'une ou plusieurs des activités suivantes :* *1° l'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III, dans la mesure qui y est prévue;* *2° tout prélèvement d'eau, incluant les travaux et ouvrages que nécessite un tel prélèvement, dans la mesure prévue à la section V;* *3° l'établissement, la modification ou l'extension de toute installation de gestion ou de traitement des eaux, dans la mesure prévue à la section V;* *4° tous travaux, toutes constructions ou autres interventions dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière;* *5° la gestion de matières dangereuses, dans la mesure prévue à la sous-section 4 de la section VII.1;* *6° l'installation ou l'exploitation d'un appareil ou d'un équipement destiné à prévenir, à diminuer ou à faire cesser le rejet de contaminants dans l'atmosphère;* *7° l'établissement et l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles;* *8° l'établissement et l'exploitation d'une installation de valorisation de matières résiduelles, incluant toute activité de stockage et de traitement de telles matières aux fins de leur valorisation;*	On énumère une série de types de projets qui nécessiteraient une autorisation plus « toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement » (par.. 10). Pour mieux juger des modifications envisagées, nous avions demandé à l'occasion du Livre vert que soient déposés les règlements permettant d'évaluer la portée des différents régimes d'autorisation proposés. Nous déplorons encore une fois cette lacune au stade du projet de Loi. Le nouvel article 22 adopte une rédaction hybride entre une disposition générale similaire à l'actuel article 22 à savoir une obligation d'obtenir une autorisation préalable du ministre pour « la réalisation de toute autre activité susceptible d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement» et la réalisation de certaines activités spécifiques. La première série d'activité (alinéa 1 à 4) reprend généralement des activités qui étaient déjà énumérées dans l'actuel article 22, rendant la rédaction plus facile. Les autres activités réfèrent en général à des sujets qui faisaient déjà règles générales l'objet d'autorisation distincte et qui seront consolidé sous ce régime général d'autorisation De prime abord, cette rédaction ne pose pas de problème.

9° toute construction sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles et qui est désaffecté ou tous travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain; *10° toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement.* *Est également soumise à une autorisation préalable du ministre la réalisation de toute autre activité susceptible d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, dont les activités suivantes :* *1° la construction d'un établissement industriel;* *2° l'exploitation d'un établissement industriel autre que ceux visés au paragraphe 1° du premier alinéa;* *3° l'utilisation d'un procédé industriel;* *4° l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service.*	L'alinéa 9 est en lien avec l'article 65 de la LQE actuel, lequel est d'ailleurs amendé pour ajouter un régime d'autorisation plus complet applicable aux terrains ayant servi à l'élimination de matière résiduelle. Ce régime viendra ainsi se juxtaposer aux régimes applicables à toute contamination des sols (Art. 31. 42 et ss.) lequel ne fait pas de distinction selon que les contaminants constituent ou non des matières résiduelles. Pour en tenir compte, le projet de Loi a ajouté l'article 31.50.1 visant les situations où les dispositions des articles 31.51 ou 31.53 ne sont pas applicables. Or, les articles 31.51 et 31.53 concernent les obligations de caractérisation et de réhabilitation advenant tout changement d'usage du terrain ou cessation d'une activité industrielle visée. Cette dernière disposition risque donc de soulever plus de confusion qu'autre chose, ne voyant pas quelle situation pourrait être visée par cette catégorie d'autorisations sous le nouvel article 22. En l'absence de la règlementation, comme nous l'avons déploré, le texte du nouvel article 22 laisse néanmoins présager que des projets ou partie de projets qui étaient assujettis sous le régime de 31.1 et ss, fassent maintenant l'objet d'une simple autorisation sous 22. Ainsi en est-il par exemple de l'établissement et l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles (mentionné à l'alinéa 7 du nouvel article 22, laquelle est plutôt assujetti sous le régime actuel au régime des articles 31.1 et ss. (voir le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, Q-2, r. 23, alinéa *u.*1). Mentionnons que tout le régime des attestations d'assainissement industrielles (31.10 et ss.) est amendé et devient une catégorie de projet assujetti à 22 (22 1° l'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III, dans la mesure qui y est prévue;)
Art. 23 : *La personne ou la municipalité qui demande une autorisation au ministre doit à son soutien lui fournir les*	L'obligation de fournir renseignements et documents exigibles par règlement du gouvernement à défaut de quoi la demande est irrecevable est positive.

renseignements et les documents déterminés par règlement du gouvernement, lesquels peuvent varier en fonction de catégories d'activités ainsi que du territoire où elles seront exercées. *Toute demande ne comprenant pas les renseignements et les documents déterminés par règlement n'est pas recevable pour analyse par le ministre*	Mais est-ce que cette demande d'autorisation ainsi que les renseignements/documents qu'elle contient est publique? Malheureusement non, et nous y reviendrons en commentant le nouvel article 118.5 LQE.
Art. 24 : *Dans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet sur la qualité de l'environnement, le ministre prend notamment en considération les éléments suivants :* *1° la nature et les modalités de réalisation du projet;* *2° les caractéristiques du milieu touché;* *3° la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui seront rejetés dans l'environnement, le cas échéant;* *4° lorsque le projet découle d'un programme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en application du chapitre V, les conclusions de cette évaluation.* *Le ministre peut également, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, tenir compte des émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet et évaluer les mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques et les mesures d'adaptation à ces impacts que peut nécessiter un projet.* *Le ministre peut exiger, dans le délai et selon les modalités qu'il fixe, un plan de gestion de matières résiduelles précisant la nature et la quantité estimée de*	**L'amendement apporté à l'article 24 est sans doute le plus grand recul apporté par cette réforme.** On vient remplacer la seule obligation faite dans la Loi au ministre, à savoir que ce dernier **se devait**, avant de donner son approbation à une demande faite en vertu de l'article 22, de s'assurer que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement serait conforme à la loi et aux règlements. D'une obligation, le projet de Loi n'exigera plus que le ministre « prenne notamment en considération certains éléments » Cette discrétion encore plus grande accordée au ministre emportera autant d'incertitude et d'absence de contrôle judiciaire des abus ou des erreurs manifestement déraisonnables, tel que les tribunaux ont été appelés à le rappeler dans les dernières années. Dans le commentaire sur le livre vert le CQDE avait pourtant insisté pour que soit au contraire balisé le pouvoir discrétionnaire du ministre, tant dans l'intérêt des demandeurs d'autorisation que des bénéficiaires du droit à l'environnement. Les tribunaux ont reconnu l'utilité d'introduire expressément des balises à l'exercice de la discrétion gouvernementale. L'intégration de telles balises devait ainsi atteindre les objectifs de clarté et de prévisibilité dans lesquels s'inscrivait le Livre vert. Ainsi, sans avoir répondu généralement à ces propositions, le projet de Loi retire le seul devoir général qu'avait le ministre au terme de la Loi, soit celui de s'assurer, avant de donner son approbation à

matières résiduelles qui seront générées par l'activité sur une période donnée et leur mode de gestion ainsi que tout renseignement, document ou étude supplémentaire qu'il estime nécessaire pour connaître les impacts du projet sur la qualité de l'environnement avant de prendre sa décision.	une demande faite en vertu de l'article 22, que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements (actuel art. 24 LQE). Nous souhaitions davantage de balises à cette discrétion dont, notamment, que soient impérativement considéré les espèces menacées de disparition, les milieux humides, les impacts du projet sur les GES. Le projet de loi, tout en établissant certaines considérations, élimine néanmoins toute balise impérative. Même le simple respect des dispositions de la Loi n'est plus obligatoire… Certes, il peut sembler étonnant qu'une disposition prenne la peine de rappeler que le ministre se doit de respecter sa propre Loi dans l'exercice de sa discrétion, mais l'utilité de cette mesure tenait précisément dans son caractère impératif. Ainsi, non seulement il n'y aura pas d'encadrement de la discrétion du ministre, mais les erreurs dans la délivrance des autorisations ne seront toujours pas révisables par les citoyens, contrairement à ce que nous proposions au Livre vert en élargissant le droit d'appel sous l'actuel article 96 LQE à tout bénéficiaire du droit de l'environnement affecté par la délivrance de telles autorisations. En somme le projet de Loi propose un régime essentiellement discrétionnaire, hors du contrôle des tribunaux advenant abus ou erreur manifeste des autorités publiques et sans aucun droit ou aucune garantie additionnelle donnés au citoyen afin d'éviter que ne soit davantage limité leur droit à la qualité de l'environnement accordé depuis 1978. **LA FORMULATION DE CET ARTICLE NE RESPECTE PAS LES FONDEMENTS CONCEPTUELS DE LA DÉMARCHE D'ANALYSE DES IMPACTS** ! Elle confond deux notions fondamentales, celle de « modifications des composantes de l'environnement » qui renvoie aux conséquences matérielles ou directes d'une action et celle « d'impact » qui renvoie à leur signification au regard de problématiques identifiées en termes d'enjeux. Suivant cette distinction, la démarche sous-jacente à l'analyse des impacts consiste tout d'abord à établir les liens entre les actions d'un projet (pouvant constituer

	une source d'impact) et les modifications qu'elles induisent sur les composantes de l'environnement physique, biologique et humain. Ensuite, il s'agit d'analyser ces modifications au regard d'enjeux spécifiques. Aussi, l'article 24 devrait être reformulé de la façon suivante : « L'analyse des impacts d'un projet sur l'environnement doit s'appuyer sur une démarche systématique qui consiste à tout d'abord à … »
Art. 25 : *Lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre peut prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée pour protéger la qualité de l'environnement, la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes, lesquelles peuvent notamment porter sur…*	Ce nouvel article 25 ne remplace pas les principes qu'énonçait l'actuel 24. Cette disposition ne vient que préciser certaines conditions que le ministre peut prescrire (on utilise l'expression «notamment»). Il ne s'agit aucunement de balise à l'exercice de sa discrétion. Il y aurait lieu par ailleurs de reformuler le premier paragraphe en se référant aux termes du nouvel article 20, dont une référence au concept d'écosystème maintenant reconnu.
Art. 26 : *Le ministre peut, s'il l'estime nécessaire pour assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé de l'être humain ou des autres espèces vivantes, prescrire dans une autorisation toute norme ou toute condition, restriction ou interdiction différente de celles prescrites par règlement du gouvernement, pour l'un des motifs suivants :* *1° il juge que celles qui sont applicables sont insuffisantes pour respecter la capacité de support du milieu récepteur;* *2° il juge que celles qui sont applicables sont insuffisantes pour protéger la santé de l'être humain ou les autres espèces vivantes.* *Le ministre peut, pour chacune des normes, conditions, restrictions ou interdictions qu'il*	**Disposition nouvelle et très positive** Cette disposition est inspirée du régime des attestations d'assainissement industrielle (art. 31.15). Il est avantageux de pouvoir étendre ce principe à toute autorisation.

peut prescrire en vertu du premier alinéa, prévoir dans l'autorisation une date pour leur mise en application en fixant des exigences et des échéances d'application. *Toutefois, avant de prescrire toute norme, condition, restriction ou interdiction en vertu du présent article, le ministre doit notifier à l'intéressé le préavis prescrit par l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) et lui accorder un délai d'au moins 15 jours pour présenter ses observations. Ce préavis doit également préciser les critères selon lesquels la norme, la condition, la restriction ou l'interdiction pourra être prescrite.*	
Art. 27 : *L'autorisation, incluant les documents qui en font partie intégrante, contient les renseignements suivants :* *1° la description de l'activité et sa localisation;* *2° la description et la source des contaminants de même que les points de rejets dans l'environnement;* *3° les conditions, restrictions, interdictions et normes particulières applicables à la réalisation de l'activité;* *4° les mesures de suivi, de surveillance et de contrôle applicables, telles que les méthodes de prélèvement, d'analyse et de calcul de tout rejet de contaminants ainsi que les méthodes de prélèvement, de conservation et d'analyse des échantillons.*	**Disposition nouvelle et très positive** Définit les renseignements faisant partie intégrante de l'autorisation qui seront rendus publics sur le registre. *Les études et autres analyses soumises par le demandeur et sur lesquelles se fonde l'autorisation délivrée par le ministre ont également un caractère public.* Grand gain, entre autres pour les municipalités (analyses hydrogéologiques, etc.) Cet amendement viendra corriger des décisions malheureuses rendues par la Commission d'accès à l'environnement (Chertsey, Val des Monts, etc.) La légitimité de la décision d'autoriser ou non un projet repose sur le justificatif qui l'accompagne. La production des renseignements identifiés à l'article 27 du projet de loi constitue certes une avancée par rapport à la situation actuelle, mais ne suffit pas à légitimer la décision. Les projets autorisés en application de l'article 22 nécessitent dans plusieurs cas la production de plusieurs études portant sur des questions spécifiques,

Sous réserve des restrictions au droit d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), les documents qui contiennent les renseignements mentionnés au premier alinéa ont un caractère public, à l'exception des renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables. Dans la même mesure, les études et autres analyses soumises par le demandeur et sur lesquelles se fonde l'autorisation délivrée par le ministre ont également un caractère public.	difficiles à interpréter pour des non-initiés. Aussi, il serait désirable que l'autorisation comporte également les explications permettant de comprendre comment leur contenu a été utilisé dans la décision. Une grille d'analyse simplifiée des impacts, structurée par enjeu pourrait être ajoutée aux renseignements identifiés à l'article 27 afin de permettre la meilleure compréhension possible de la décision (d'autoriser ou non le projet et la détermination des conditions de sa réalisation).
Art. 28 : *En outre des cas prévus par la présente loi, le gouvernement peut prescrire, par règlement, pour toute activité ou catégorie d'activités qu'il détermine, une période de validité de l'autorisation. Toutefois, le ministre peut, pour toute activité qui n'est pas visée par un tel règlement, prescrire une période de validité lors de la délivrance de l'autorisation.* *Le gouvernement peut également déterminer par règlement des activités ou des catégories d'activités pour lesquelles l'autorisation peut faire l'objet d'un renouvellement, selon les conditions et modalités qui y sont déterminées. Un tel règlement peut également prévoir les dispositions de la présente loi qui sont applicables à un renouvellement d'autorisation.*	**Positif**
Art. 29 : *Sous réserve des sous-sections 2 et 3, lorsqu'un projet visé à l'article 22 a pour objectif d'évaluer la performance*	Cette disposition s'inspire de l'actuel article 31.15, par.3 et 4.

environnementale d'une nouvelle technologie ou d'une nouvelle pratique, le ministre peut délivrer l'autorisation à des fins de recherche et d'expérimentation et permettre à une personne ou à une municipalité de déroger à une disposition de la présente loi ou d'un règlement pris en vertu de celle-ci. *Outre les renseignements et les documents prévus à l'article 23, cette demande d'autorisation doit également être accompagnée d'un protocole d'expérimentation décrivant, notamment, la nature, l'ampleur et les objectifs visés par le projet de recherche et d'expérimentation, son impact appréhendé sur l'environnement et, le cas échéant, les mesures de protection de l'environnement et de suivi des impacts requis.* *En plus des éléments mentionnés à l'article 24, le ministre prend en considération dans le cadre de son analyse la pertinence des objectifs escomptés par le projet de recherche et d'expérimentation de même que la qualité des mesures proposées dans le protocole.* *Le ministre fixe la durée de l'autorisation accordée à des fins de recherche et d'expérimentation. De plus, le titulaire d'une telle autorisation doit soumettre au ministre des rapports de ses activités selon la fréquence et les modalités déterminées par le ministre.*	Attendu que l'on accorde la possibilité de déroger à des normes existantes à l'entière discrétion du ministre encore une fois, ce pouvoir doit, à l'instar de la disposition actuelle dont elle s'inspire, être limité dans le temps (31.15 prévoit un maximum de 3 ans) et bien encadré. Il n'y a toutefois aucune raison que les conditions de l'autorisation ne soient pas rendues publiques, comme le prévoit l'article 31 ci-après.
Art. 30 : Modification d'une autorisation	OK
Art. 31 : *Les articles 23 à 26 et le premier alinéa de l'article 28 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à toute demande de*	**Inacceptable en ce qui a trait à l'exclusion de 27** Comme nous l'avons souligné à l'article 29, l'article 31

modification faite en vertu de l'article 30. *Dans le cas d'une demande de modification d'une autorisation à des fins de recherche et d'expérimentation, le troisième alinéa de l'article 29 s'applique, avec les adaptations nécessaires. De plus, le protocole requis en vertu du deuxième alinéa de cet article doit être mis à jour par le demandeur, le cas échéant.*	confirme que le caractère public de 27 ne s'applique pas aux modifications des autorisations ni aux documents/analyses déposés pour l'obtenir. N'oublions pas que nous référons à des circonstances où le ministre d'une manière discrétionnaire écartera l'application de norme dument adoptée et applicable à tout autre justiciable…
Art. 31.0.3 : *Outre les motifs de refus prévus par d'autres dispositions de la présente loi, le ministre peut refuser de délivrer ou de modifier une autorisation lorsque :* *1° le demandeur ne lui a pas démontré que le projet est conforme à la présente loi ou à ses règlements;* 2° le demandeur n'a pas fourni, dans le délai fixé par le ministre, tous les renseignements, documents ou études exigés aux fins de l'analyse de la demande; 3° le ministre est d'avis que les mesures qui seront mises en œuvre dans le cadre de la réalisation du projet ou de sa modification sont insuffisantes pour assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé de l'être humain ou des autres espèces vivantes. *Outre les motifs de refus prévus par d'autres dispositions de la présente loi, le ministre peut refuser de délivrer ou de modifier une autorisation lorsque :* *(…)* *2° le demandeur n'a pas fourni, dans le délai fixé par le ministre, tous les renseignements, documents ou études exigés aux*	**Le premier alinéa de 31.0.3 est INACCEPTABLE** Le ministre aurait avec cette disposition le pouvoir (on utilise l'expression «peut») d'accepter de délivrer ou modifier une autorisation même lorsque celle-ci ne respecte pas la LQE! Ainsi non seulement le ministre n'a plus l'obligation de s'assurer avant de donner son approbation à une demande que l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet de contaminants dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements (selon l'actuel article 24), mais il conserverait une discrétion de refuser de délivrer ou modifier l'autorisation si le «*demandeur ne lui a pas démontré que le projet est conforme à la présente loi ou à ses règlements… ».* Nous sommes par ailleurs d'accord avec les autres alinéas 2 et 3

fins de l'analyse de la demande; *3° le ministre est d'avis que les mesures qui seront mises en œuvre dans le cadre de la réalisation du projet ou de sa modification sont insuffisantes pour assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé de l'être humain ou des autres espèces vivantes.*	Nous réitérons néanmoins que d'autres circonstances devraient être mentionnées à l'alinéa 3, dont « lorsque des espèces menacées ou vulnérables sont présentes » ou « lorsque la capacité de support des écosystèmes le justifie ».
Art. 31.0.5 : *Autorisation dans le cas d'activités ou des catégories d'activités déterminées par règlement du gouvernement pour éviter le rejet de contaminants dans l'environnement, assurer le nettoyage et la décontamination des lieux, la gestion de matières résiduelles, le démantèlement d'équipements et d'installations et un suivi environnemental.*	Nous ne savons pas ce que vise ce paragraphe les activités ou catégories d'activités devant être déterminé par un règlement à venir. Néanmoins, attendu la similitude dans ce que vise déjà le régime de réhabilitation des sols des articles 31.51 et 31.53 LQE, il y a ici un risque de confusion ou de double emploi.

Sous-section 2 : Déclaration de conformité (nouveau type d'autorisation)

Art. 31.0.6 à 31.0.11	Ce régime reprend l'esprit de ce que visait l'attestation de conformité environnementale des articles 95.1 et ss LQE
Art. 31.0.6 : *Le ministre peut, par règlement, désigner des activités prévues à l'article 22 qui, aux conditions, restrictions et interdictions qui y sont déterminées, sont admissibles à une déclaration de conformité en application de la présente sous-section.* *La personne ou la municipalité doit produire cette déclaration de conformité au ministre au moins 30 jours avant de débuter l'activité et attester que sa réalisation sera conforme aux conditions, restrictions et interdictions déterminées en vertu du premier alinéa.* *Les dispositions de ce règlement*	Important pouvoir discrétionnaire accordé au ministre. Quelle est la pertinence de tenir compte des « catégories de personnes ou de municipalités » dans la détermination des activités pouvant être assujetties au régime des déclarations de conformité plutôt que celui des autorisations ? Et les impacts cumulatifs ? Encore faut-il que le professionnel ou la personne compétente concernée soit habilité à faire une telle attestation. Le cas échéant, il faudrait plusieurs professionnels ou personnes compétentes selon ce qui doit être attesté. Il faut éviter que les signataires des rapports d'étude d'impact soient des professionnels dont les activités ne sont pas encadrées par des ordres professionnels et qui ne disposent d'aucune compétence particulière pour attester de la qualité de l'étude.

peuvent varier en fonction de catégories d'activités, de personnes ou de municipalités, du territoire concerné ou des caractéristiques d'un milieu. Ce règlement peut également prévoir toute mesure transitoire applicable aux activités en cours qui deviennent admissibles à une telle déclaration à la date de son entrée en vigueur. *Les activités déclarées conformément à la présente sous-section sont soustraites de l'application de la sous-section 1.*	Par ailleurs, en vertu du nouvel article 118.5 proposé le registre public contiendrait ces déclarations de conformité et les documents produits à leur soutien, ce qui est positif.
Art. 31.0.11 : *Le gouvernement peut exercer les pouvoirs prévus à la présente sous-section lorsqu'il prend un règlement en vertu de la présente loi visant à encadrer l'exercice d'une activité particulière.*	

Sous-section 3 : Exemptions

Art. 31.0.12 : *Le ministre peut, par règlement et selon les conditions, restrictions et interdictions qui peuvent y être déterminées, exempter de l'application de la sous-section 1 certaines activités visées à l'article 22.* *Un tel règlement peut exempter de l'application des dispositions de cette même sous-section toute partie du territoire du Québec, toute catégorie de personnes ou municipalités ou d'activités qu'il détermine et prévoir, le cas échéant, des conditions, restrictions et interdictions pouvant varier selon le type d'activités, le territoire concerné ou les caractéristiques d'un milieu.*	**AUTRE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ACCORDÉ AU MINISTRE** Selon notre compréhension, ce régime serait celui applicable aux projets sans impacts sur l'environnement auquel appartiennent en théorie les projets exclus au sens de l'article 1 du Règlement d'application de la LQE…Sans le projet de règlement, encore une fois, on ne peut toutefois en mesurer adéquatement la portée… Par contre, la possibilité d' « exempter de l'application des dispositions de cette même sous-section toute partie du territoire du Québec, toute catégorie de personnes ou municipalités ou d'activités qu'il détermine et prévoir, le cas échéant, des conditions, restrictions et interdictions pouvant varier selon le type d'activités, le territoire concerné ou les caractéristiques d'un milieu » est plus préoccupant. Le ministre pourrait ainsi décider que sur Anticosti (peu peuplé) un forage ou une fracturation ne serait plus visé par l'autorisation de 22? Nous voyons mal comment une telle mesure garantirait une protection adéquate de l'environnement.

	Ce pouvoir accordé au ministre devrait être encadré. Quel est l'objectif visé cette disposition ?
Art. 31.0.14 : *Le ministre peut, en tout ou en partie et selon les conditions, restrictions et interdictions qu'il détermine, soustraire une activité de l'application de tout ou partie des dispositions de la présente section ou d'un règlement pris en vertu de la présente loi lorsque sa réalisation est urgente afin de réparer tout dommage causé par un sinistre au sens de la Loi sur la sécurité civile (chapitre S-2.3) ou pour prévenir tout dommage que pourrait causer un sinistre appréhendé.*	Ce pouvoir existait pour les projets assujettis à 31.1 et ss (art. 31.1LQE), mais on l'élargit ici à tous les régimes d'autorisation. Ce pouvoir appartenait au gouvernement sous 31.6 alors qu'ici il incombe au ministre. Il y a risque d'abus de laisser des situations se dégradées au point de se placer en situation de sinistre appréhendé, d'autant que la notion de sinistre appréhendé étant assez vague et peut englober une foule de circonstances et de projets dans le temps, comme l'expérience l'a démontré. On retrouve le même pouvoir à l'article 31.7.1. Il s'agit certes d'une mesure légitime, mais il y aurait lieu de fixer des balises dans le temps et la nature des exemptions afin de limiter cette soustraction à la Loi que pour ce qui est nécessaire à la réalisation de travaux d'urgence ou pour prévenir un sinistre appréhendé.

Sous-Section sur la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Art. 31.1.1 : *« 31.1.1. Le gouvernement peut, exceptionnellement et sur recommandation du ministre, assujettir à la procédure prévue dans la présente sous-section un projet qui n'est pas visé par l'article 31.1 dans l'un des cas suivants :* *1°il est d'avis que les enjeux environnementaux que peut susciter le projet sont majeurs et que les préoccupations du public le justifient; ;(1)* *(…)* *Le ministre doit, dans les trois mois suivant le dépôt d'une demande d'autorisation*	**POSITIF :** Ajout pouvoir du gouvernement d'assujettir un projet. Par ailleurs, la première circonstance justifiant le ministre d'assujettir un projet la procédure de 31.1 est lorsque « *les préoccupations du public le justifient*" Or, en l'absence de tout avis préalable au dépôt des demandes d'autorisation, en l'absence de tout mécanisme de consultation et de participation publique dans le régime général de 22, comment les citoyens pourront même être informés de l'existence d'un projet, afin de manifester leurs préoccupations ? Nous réitérons donc notre recommandation à l'effet de prévoir un mécanisme de publicité et de participation citoyenne dans le cadre du régime général de 22 LQE, à l'instar de l'actuel régime applicable aux forages exploratoires (voir nos commentaires sous l'article 24)

conformément à l'article 23, informer le demandeur de son intention de recommander au gouvernement d'assujettir le projet à la procédure prévue dans la présente sous-section.	Il est donc important pour la population de bien connaître ce qui est visé dans les demandes d'autorisation en y donnant accès dès leur dépôt, de manière à pouvoir faire les représentations pour que le ministre exerce son pouvoir d'assujettissement. Ce n'est pas un simple « avis » du dépôt d'une demande qui permettra cela… Cette décision devrait être prise au terme d'un processus rigoureux de tri préliminaire, enclenché à l'initiative du ministre ou en réponse à la demande du public. Une fois enclenché, le processus devrait être ouvert à la participation du public sous la forme d'une consultation dont les modalités sont à déterminer. À défaut de prendre les mesures ci-haut mentionnées, la décision d'assujettir un projet aux dispositions des articles 31,1ss donne ouverture à une certaine forme d'arbitraire parce que basée uniquement sur le jugement politique du ministre et du conseil des ministres dans chaque cas.
Art. 31.3 : (…) *Le cas échéant, la directive doit tenir compte des conclusions de toute évaluation environnementale stratégique effectuée en application du chapitre V dans le cadre de l'élaboration du programme duquel découle le projet.*	**Positif** À condition bien sûr que les ÉES ne soient pas de « complaisance », ce que laisse malheureusement planer le régime proposé… Il faudrait préciser sur le plan méthodologique ce que signifie la prise en compte des conclusions d'une ÉES. En principe les conclusions de l'ÉES sont intégrées dans l'élaboration de la politique, du plan et du programme auquel est assujetti le projet. Est-ce que la notion de prise en compte inclus les décisions politiques découlant de l'ÉES, par exemple la décision du gouvernement de ne pas exploiter la ressource gaz de schiste.
Art. 31.3.1 *: Après avoir reçu la directive du ministre, l'initiateur du projet doit, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, publier un avis annonçant le début de l'évaluation environnementale du projet de même que le dépôt au registre des évaluations environnementales constitué en vertu de l'article 118.5.0.1 de l'avis prévu à l'article 31.2 et de la directive du ministre. L'avis*	**31.3.1 Positif** : registre des évaluations environnementales, avis de projet, directive, préconsultation (*scoping*). Cependant, dans tous les cas il faut que le public ait un délai suffisant entre le moment où tous les documents sont publics et celui où débute une audience. L'intégration des préoccupations ou observations des intervenants devrait être l'objet d'une analyse structurée menant à l'élaboration d'une grille

annonçant le début de l'évaluation doit également mentionner que toute personne, tout groupe ou toute municipalité peut faire part au ministre, par écrit et dans le délai prévu par règlement du gouvernement, de ses observations sur les enjeux que l'étude d'impact devrait aborder. *À la suite de cette consultation, le ministre transmet à l'initiateur du projet et publie au registre des évaluations environnementales les observations et les enjeux soulevés qui devront être pris en compte dans l'étude d'impact.*	d'évaluation des impacts à laquelle travailleraient le ministre et le promoteur.
Art. 31.3.3 : *Lorsque le ministre estime que l'étude d'impact ne traite pas de manière satisfaisante des sujets qu'elle doit aborder selon la directive ou ne tient pas compte de manière satisfaisante des observations et des enjeux soulevés lors de la consultation prévue à l'article 31.3.1, il soumet à l'initiateur du projet ses constatations et lui indique les questions auxquelles il doit répondre dans son étude d'impact afin qu'elle soit recevable.*	Positif. Nous nous questionnons sur le caractère public des constatations du ministre. La transparence nous apparait de mise dans le cadre de cette procédure.
Art. 31.3.4	Positif. Cette disposition est liée à la disposition précédente. Il va de soi selon nous que le ministre met fin à l'évaluation si l'étude d'impact est insatisfaisante.
Art. 31.3.5 : *Lorsque le ministre juge l'étude d'impact recevable, il indique par écrit à l'initiateur du projet d'entreprendre la période d'information publique prévue par règlement du gouvernement.*	Le choix du mode de consultation relève de la discrétion du ministre contrairement à la procédure actuelle qui implique la tenue d'une audience publique. Il peut être utile de disposer de procédure alternative à l'audience publique (voir Rapport du comité sur la modernisation p. 31 sur ce sujet...) Toutefois, les modalités d'application de chacune d'elle et l'option offerte aux participants à ce chapitre soulèvent des questions.

Une personne, un groupe ou une municipalité peut, durant cette période, demander au ministre la tenue d'une consultation publique ou d'une médiation relativement à ce projet.	On constate que personne ne peut demander une « consultation ciblée », seul le ministre pouvant en ordonner une… Nous nous interrogeons toutefois sur la praticabilité de cette disposition, comment les personnes ou groupes intéressés à ce qu'un projet soit soumis au BAPE pourront évaluer au moment de leur demande les facteurs privilégiant un mode de consultation plutôt qu'un autre…
À moins qu'il ne juge la demande frivole, notamment s'il estime que les motifs invoqués au soutien de la demande ne sont pas sérieux ou qu'une consultation publique ou une médiation relative aux préoccupations soulevées ne serait pas utile à l'analyse du projet, le ministre confie au Bureau un des mandats suivants :	La définition de ce que constitue une demande frivole est conforme à ce qui est mentionné soit lorsque « *les motifs invoqués au soutien de la demande ne sont pas sérieux »* toutefois en ajoutant « *ou qu'une consultation publique ou une médiation relative aux préoccupations soulevées ne serait pas utile à l'analyse du projet, »* le projet de Loi introduit encore une fois une discrétion dans l'application d'une procédure qui n'en laissait aucune jusqu'à ce jour, garantissant au citoyen le droit à une audience publique sauf demande frivole…
1° tenir une audience publique, s'il juge que les préoccupations du public sont multiples;	En permettant au ministre de juger de la frivolité dès lors qu'il estimera que les préoccupations des citoyens ne sont pas utiles à l'analyse du projet, autant dire que le principe de l'audience publique attachée à cette catégorie de projet est maintenant totalement discrétionnaire. Cela est d'autant plus étonnant que la décision ultime d'autoriser le projet incombera toujours au gouvernement et non au ministre, lequel aura toutefois décidé, dès le départ, de l'utilité de consulter le public pour éclairer la décision des élus… Nous recommandons de retirer les termes : « *ou qu'une consultation publique ou une médiation relative aux préoccupations soulevées ne serait pas utile à l'analyse du projet, »*
2° tenir une consultation ciblée;	Nouveau concept. Que signifie une « *consultation ciblée »*? Quelles formes celle-ci prendra?
3° tenir une médiation, lorsqu'il juge que la nature des préoccupations soulevées le justifie et qu'il existe une possibilité de compromis entre	Selon l'analyse réglementaire du PL 102 (p. 16) : « Le processus de médiation est reconnu, de même que d'autres formes de consultation publique que l'audience publique lorsque le ministre le juge pertinent. On a observé, dans certains cas, qu'un moyen de consultation plus simple et moins onéreux

les parties intéressées. *Lorsque l'étude d'impact est jugée recevable et que, de par la nature des enjeux que soulève un projet, la tenue d'une audience publique apparaît inévitable, le ministre peut mandater le Bureau de tenir cette audience sur le projet sans que l'initiateur n'ait à entreprendre l'étape prévue au premier alinéa.*	aurait été mieux approprié en raison des enjeux soulevés ou du nombre de requérants. Une offre plus diversifiée permettra de mieux répondre aux besoins de la population, dans un délai plus court et avec des coûts moins élevés pour l'administration publique ». Il est important qu'il y ait un <u>délai suffisant</u> entre le dépôt de l'É.I. au registre et le début des audiences… La première fonction de la consultation à cette étape consiste : 1) à rendre compte des résultats de l'étude d'impact et, 2) à déterminer les arbitrages (compromis) qui devront être faits au regard des enjeux environnementaux, sociaux et économiques soulevés par le projet. En principe, les publics concernés par ces arbitrages sont déjà déterminés par la nature des enjeux identifiés au départ. Aussi, contrairement à ce qui est suggéré par cette nouvelle formulation, les cas où une audience publique est « évitable » sont l'exception plutôt que la règle. Une audience publique serait « évitable » que dans le cas par exemple où les seuls enjeux soulevés par le projet ne concernent que les nuisances ponctuelles vécues par certains riverains du projet.
Art. 31.3.6 : *Lorsque la médiation n'a pas permis d'en arriver à une entente entre les parties, le ministre peut mandater le Bureau de tenir une audience publique ou une consultation ciblée s'il estime que la nature des préoccupations soulevées lors de la médiation le justifie ou qu'une telle audience ou consultation pourrait apporter des éléments nouveaux utiles à l'analyse du projet.*	
Art. 31.3.7 : *Au terme de chacun des mandats mentionnés au troisième alinéa de l'article 31.3.5, le Bureau fait rapport au ministre, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite.*	Délais pour le BAPE selon le type de mandat? ***IMPORTANT.*** 4 mois est un minimum pour des audiences publiques.
Art. : 31.7.1 : *Le gouvernement ou un comité de ministres visé à l'article 31.5 peut, aux conditions*	Voir les inquiétudes exprimées concernant la soustraction d'un projet « pour prévenir tout dommage que pourrait causer un <u>sinistre</u>

qu'il détermine, soustraire en tout ou en partie un projet de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer tout dommage causé par un sinistre au sens de la Loi sur la sécurité civile (chapitre S-2.3) ou pour prévenir tout dommage que pourrait causer un sinistre appréhendé. *En ce cas, le gouvernement ou le comité de ministres détermine les dispositions des sous-sections 1 et 2 qui sont applicables au projet, le cas échéant.*	appréhendé », relativement à l'article 31.0.14
Art. 31.7.2 : *Le gouvernement ou tout comité de ministres visé à l'article 31.5 peut également soustraire un projet d'établissement ou d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement de matières résiduelles servant, en tout ou en partie, au dépôt définitif d'ordures ménagères collectées par une municipalité ou pour le compte de celle-ci à l'application de la totalité ou d'une partie de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement si, à son avis, la situation nécessite que le projet soit réalisé dans des délais plus courts que ceux requis pour l'application de cette procédure.* *En ce cas, le gouvernement ou le comité de ministres doit délivrer une autorisation pour le projet et l'assortir des conditions, restrictions et interdictions qu'il juge nécessaires pour protéger l'environnement. De plus, la décision doit faire état de la situation qui justifie cette soustraction.* *La période d'exploitation d'un lieu d'enfouissement faisant*	Pouvoir du gouvernement de soustraire un projet d'établissement ou d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement de matières résiduelles : Cette disposition nous apparait abusive et inutile, car contrairement aux situations de sinistre appréhendé (qui déjà comporte une part de subjectivité et de contrôle des demandeurs d'autorisation) la gestion des matières résiduelles ne comporte jamais ce genre de situation d'urgence. L'impossibilité de respecter le régime d'évaluation et d'audience publique lorsqu'il s'agit de gestion de déchets découle de négligence, de mauvaise gestion ou d'incapacité des autorités publiques à décider du sort de cette question. On parle de contrat sur 10, 20, 30 ans. Aucune raison ne semble justifier cette disposition. Le scénario contemplé par cette disposition semble encore plus étonnant que le projet de Loi amende en cette matière l'article 53.13 pour encadrer la réalisation par les MRC de Plans de gestion des matières résiduelles, plans devant faire l'objet de consultations des citoyens : *86. L'article 53.13 de cette loi est remplacé par le suivant :*

l'objet d'une telle décision ne peut cependant excéder un an. Une décision prise en vertu du présent article ne peut être répétée qu'une seule fois à l'égard d'un même projet.	*« 53.13. La municipalité régionale doit élaborer une procédure de consultation publique pour tout projet de plan de gestion, laquelle doit comprendre la tenue d'au moins deux assemblées publiques sur le territoire d'application du plan. » (…)*
Art. 31.8.1 : *Lorsqu'un projet visé à l'un des articles 31.1 et 31.1.1 est également soumis à une procédure d'évaluation environnementale prescrite en vertu d'une loi d'une autorité législative autre que le Parlement du Québec, le ministre peut conclure avec toute autorité compétente une entente visant à coordonner les procédures d'évaluation environnementale, y compris par l'établissement d'une procédure unifiée. »*	Entente intergouvernementale D'accord avec le principe, mais pas de « substitution » de la procédure canadienne à la procédure québécoise. Nous sommes favorables à la coordination des procédures, mais pas à la substitution de la procédure québécoise par la Canadienne. L'analyse d'impact réglementaire du PL 102 (p. 17) indique : « Le Québec serait donc en mesure de demander au gouvernement fédéral **la substitution** ou l'équivalence de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement .Étant soumis à une seule procédure, les projets pourraient être analysés dans de plus brefs délais…[…] » Il ne faudrait pas perdre le BAPE pour l'ONÉ ou l'ACÉE! Chaque ordre de gouvernement se doit d'avoir l'éclairage de ses organes de consultation sur les aspects propres à sa compétence constitutionnelle sur un projet donné.

Pouvoir réglementaire

Art. 31.9 : *L'article 31.9 de cette loi est modifié :* *1° dans le premier alinéa :* *(…)* *b) par l'insertion, après le paragraphe b, du suivant :* *« b.1) déterminer, pour certaines catégories de projets, les paramètres à appliquer dans une étude d'impact afin d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre attribuables à un projet ainsi que les mesures d'atténuation des impacts des changements climatiques et les mesures*	D'accord

d'adaptation à ces impacts que peut nécessiter ce projet; »; *c) par le remplacement du paragraphe c par le suivant :* *« c) prescrire les modalités de l'information et de la consultation publique relative à toute demande d'autorisation pour certaines ou toutes catégories de projets visées à l'un des articles 22, 31.1 et 31.1.1, y compris la publication d'avis dans les journaux par l'initiateur de projet, la teneur et la forme de tels avis, le délai pendant lequel les personnes, les groupes et les municipalités peuvent faire des observations et demander la tenue d'une consultation publique en vertu de l'article 31.3.5 ou d'une médiation et le délai imparti au Bureau pour tenir une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation et faire rapport; »;* *d) par le remplacement, dans le paragraphe c.1, de « des articles 31.2 à 31.5 » par « de la présente sous-section »;* *e) par le remplacement du paragraphe d par le suivant :* *« d) prescrire le mode de publicité des audiences publiques, des consultations ciblées et des médiations tenues par le Bureau et identifier les personnes auxquelles les rapports d'audience, de consultation et de médiation et les études d'impact doivent être transmis; »;* *2° par l'ajout, à la fin du quatrième alinéa, de la phrase suivante : « De même, le ministre peut modifier le délai imparti au Bureau par règlement pour tenir une audience publique, une consultation ciblée ou une médiation et faire rapport. »;*	IMPORTANT! Il n'y a rien sur les déclarations de conformité (art. 31.0.6 à 31.0.11) et quels seront ces délais? On semble néanmoins maintenir à 4 mois la durée pour une audience, comment y intègrerons-nous ces nouvelles étapes ? *???* **IMPORTANT** POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ACCORDÉ AU MINISTRE! Devrait être limité à celui de PROLONGER le délai, pas de le réduire.

3° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant : *« Le ministre propose au gouvernement, tous les cinq ans, une révision des dispositions réglementaires prises en vertu du paragraphe a du premier alinéa. En outre, un règlement pris en vertu de ce paragraphe peut prévoir toute mesure transitoire applicable à une activité qui devient assujettie à la procédure et pour laquelle une demande d'autorisation faite conformément à l'article 22 est pendante »*	***D'ACCORD*** *Mais, il faut prévoir une consultation publique sur cette révision quinquennale*

IMPORTANT : Malgré de nombreuses recommandations (dont comité modernisation p. 29) à cet effet et une disposition de la LQE jamais mise en vigueur, le FINANCEMENT de la consultation publique est inexistant dans le PL 102. Un financement qui aurait pu venir du Fonds Vert ou d'un % des tarifs de la demande à payer par le promoteur…

25. La section IV.2 du chapitre I de cette loi est modifiée par le remplacement de ce qui précède la sous-section 2 par ce qui suit :

SECTION III «ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS»

Art. 31.10 : *L'exploitation d'un établissement industriel appartenant à l'une des catégories déterminées par règlement du gouvernement est soumise à une autorisation du ministre en application du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 22.* *Les dispositions de la présente section s'appliquent à l'autorisation relative à l'exploitation d'un tel établissement industriel, en outre des dispositions prévues à la sous-section 1 de la section II, et visent à encadrer l'exploitation de ces établissements, notamment en vue de favoriser une diminution de leurs rejets de contaminants dans l'environnement.*	On réforme ici tout le Programme de réduction des rejets industriels (PRRI) Le régime est plus simple dans sa conception. On semble maintenir l'assujettissement par catégorie d'établissement industriel. On simplifie l'obligation initiale qui créait une interdiction de rejeter tout contaminant tant que l'attestation n'était pas obtenue…

Art. 31.11 : *Lorsque les normes réglementaires relatives aux mesures de surveillance et de contrôle, notamment les méthodes de prélèvement, d'analyse et de calcul de tout rejet de contaminants et les méthodes de prélèvement, de conservation et d'analyse des échantillons, ainsi que celles relatives à l'installation et à l'opération de tout appareil ou équipement destiné à mesurer la concentration, la qualité ou la quantité de tout contaminant rejeté, sont insuffisantes pour assurer une surveillance et un contrôle adéquats du rejet de contaminants résultant de l'exploitation d'un établissement industriel, le ministre peut fixer dans l'autorisation toute exigence supplémentaire qu'il estime nécessaire.* *Le ministre peut également prescrire dans l'autorisation toute modalité de transmission des états des résultats recueillis, le cas échéant.* **Art. 31.12 :** *En outre de ce que le ministre peut prescrire dans une autorisation en vertu de l'article 25, il peut également prescrire l'obligation au titulaire d'effectuer des études relatives à la provenance des contaminants, à la réduction de leur rejet et à leurs impacts sur la qualité de l'environnement, les espèces vivantes et les biens de même que sur la vie, la santé, la sécurité, le bien-être et le confort de l'être humain, ainsi que des études relatives à l'analyse de risque et à l'élaboration de mesures de prévention et d'urgence environnementales.*	Il y a un lien important à faire avec l'article 26 qui reprend en des termes différents les dispositions de l'actuel article 31.15 abrogé par le projet de loi. Comme on semble permettre d'adapter la norme individuellement en fonction de la réalité du milieu récepteur (article 31.15 LQE) le nouvel article 31.11 se limite à permettre au ministre de ne proposer que des normes supplémentaires « relatives aux mesures de surveillance et de contrôle, notamment les méthodes de prélèvement, d'analyse et de calcul de tout rejet de contaminants » (nouvel article 31.11, 31.12)
Art. 31.18 : *Une autorisation relative à l'exploitation d'un établissement industriel est*	Idem à l'actuel article 31.27

délivrée pour une période de cinq ans. *Dans les délais et selon les modalités déterminées par règlement du gouvernement, le titulaire doit soumettre au ministre une demande de renouvellement de son autorisation, pour la même période.* *Malgré l'expiration de la période prévue au premier alinéa, l'autorisation demeure valide tant qu'une décision relative à la demande de renouvellement de l'autorisation n'a pas été prise par le ministre.* *Les articles 23 à 27 s'appliquent au renouvellement, avec les adaptations nécessaires.*	
Art. 31.20 : *Dans le cas du premier renouvellement d'une autorisation relative à l'exploitation d'un établissement industriel, le ministre doit faire publier, selon les modalités prévues par règlement du gouvernement, un avis annonçant la tenue d'une consultation publique portant sur la demande de renouvellement et rendre disponible le dossier de la demande pour une période d'au moins 30 jours.* *Cet avis doit indiquer que tout groupe, personne ou municipalité peut, dans le délai et selon les modalités prévus par règlement du gouvernement, soumettre des commentaires au ministre.* *Le ministre transmet une copie de cet avis au secrétaire-trésorier ou au greffier de la municipalité locale sur le territoire de laquelle se trouve l'établissement*	Une consultation publique est prévue à l'occasion d'un premier renouvellement d'une autorisation (nouvel article 31.20). Étrange en fait comme mécanique et un **recul par rapport à la situation actuelle**... Si nous comprenons bien, le projet de loi exigera une autorisation sous le nouvel article 22 pour les activités suivantes: 1- La **construction de tout nouvel établissement industriel** susceptible d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement (nouvel article 22, 2e par. 1er alinéa); 2- **L'exploitation** de tout **établissement industriel non visé** à la section III, susceptible d'entraîner un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement (nouvel article 22, 2e par., 2e alinéa); 3- **L'exploitation** de tout **établissement industriel visé à la section III**, selon les modalités prévues à cette section (nouvel article 22, 1er par., 1er alinéa);

industriel. *Le dossier de la demande comprend l'autorisation proposée par le ministre de même que tout autre document déterminé par règlement du gouvernement.*	4- La demande de **renouvellement après 5 ans** d'une telle autorisation d'exploitation de tout **établissement industriel visé** à la section III (nouvel article 31.18), Or selon l'article 31.20, il n'y aura de consultation publique qu'à l'égard de la demande de renouvellement de l'autorisation d'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III. L'implantation d'un tel établissement industriel pourra donc se faire sans consultation publique (art. 22), mais le renouvellement après 5 ans de son droit d'exploiter le sera… Sous le régime actuel, lorsqu'un établissement industriel est assujetti au PRRI il y a consultation du public, bien que tardive, tant sur la demande initiale d'attestation d'assainissement que lors de son renouvellement (actuel art. 31.20 et 31.21 LQE). Pourquoi n'en serait-il pas de même lors de la première demande d'autorisation d'exploitation et, plus fondamental encore selon nous, lors de la construction elle-même d'un tel établissement industriel? Nous reconnaissons que cela n'est pas la situation sous le régime actuel, mais cela aurait justement dû être corrigé avec la réforme, comprenant mal pourquoi les conditions d'exploitation seraient soumises à consultation et non l'implantation de telles activités. Limiter au renouvellement de l'autorisation après 5 ans apparaît encore plus incohérent. Pourtant, la portée de telles autorisations applicables à ces établissements industriels est importante portant notamment sur: *1° les normes relatives aux rejets de contaminants applicables, prévues par règlement du gouvernement;* *2° les mesures nécessaires pour prévenir la présence accidentelle d'un contaminant dans l'environnement;* *3° tout programme correcteur exigé par le ministre en vertu de l'article 31.27, le cas échéant;* *4° toute condition, restriction ou interdiction supplémentaire que le ministre peut prescrire en vertu de la présente section;* *5° tout autre élément déterminé par règlement du gouvernement.*

	Ce régime proposé nous amène à poser une question simple : pourquoi une consultation publique est nécessaire seulement au moment du renouvellement du droit d'exploiter ce type d'établissement et pas avant? En fait, si le législateur semble reconnaître la nécessité d'une telle participation publique, il devrait en être tout autant des autres étapes d'établissement et d'exploitation de telles activités, voire de tout projet soumis à une autorisation. Si l'opinion du public peut être utile dans l'exercice de la discrétion à cette étape, il doit en être autant logiquement des autres étapes préalables. Nous réitérons donc la proposition faite à l'occasion du Livre vert à l'effet qu'une consultation du public soit prévue lors de toutes demandes d'autorisation d'activités assujetties au nouvel article 22, autorisations qui, rappelons-le, viennent limiter d'autant le droit conféré aux citoyens sous l'article 19.1 LQE.

26. La sous-section 2 de la section IV.2 du chapitre I de cette loi est modifiée par le remplacement de qui précède l'article 31.35 par ce qui suit :

SECTION III.1 «OUVRAGES MUNICIPAUX D'ASSAINISSEMENT OU DE GESTION DES EAUX»

Section IV.2.1 (PROTECTION ET RÉHABILITATION DES TERRAINS)

« 31.68.1. Le gouvernement peut, par règlement, désigner des mesures de réhabilitation de terrains contaminés qui, aux conditions, restrictions et interdictions qui y sont déterminées, sont admissibles à une déclaration de conformité. Les dispositions de ce règlement peuvent notamment varier en fonction des types de contaminants présents dans un terrain, des caractéristiques d'un milieu et des méthodes utilisées. *La déclaration de conformité doit être produite au ministre au moins 30 jours avant la mise en œuvre des mesures de réhabilitation et être signée par un expert visé à l'article 31.65, lequel doit attester que la*	Ces amendements ne soulèvent pas de difficultés particulières. On applique aux terrains contaminés un régime similaire à celui des attestations de conformité environnementale (actuellement 95.1 et s. LQE). Ces mesures auront pour effet notamment de pallier à certaines difficultés rencontrées dans l'application du régime actuel relativement aux rôles et implications de l'approbation par le ministère des plans de réhabilitations. Ces dispositions sont intéressantes en ce qu'elles permettent notamment à une personne qui effectue une réhabilitation de terrain volontairement de pouvoir obtenir une déclaration attestant de la conformité des travaux, sans en avoir été forcée par ordonnance du ministre en application de cette Section.

réhabilitation sera réalisée conformément aux conditions, restrictions et interdictions prévues par le règlement du gouvernement. *Cette déclaration doit également comprendre les renseignements et les documents déterminés par règlement du gouvernement, selon les modalités qui y sont déterminées.* *De plus, dès l'achèvement des travaux, le déclarant doit transmettre au ministre une attestation d'un expert visé à l'article 31.65 établissant que la réhabilitation a été réalisée conformément aux conditions, restrictions et interdictions déterminées en vertu du premier alinéa.* *« 31.68.2. Celui qui réalise des mesures requises pour la réhabilitation d'un terrain conformément à l'article 31.68.1 n'est pas tenu de soumettre au ministre un plan de réhabilitation de ce terrain en application des dispositions de la présente section.* *« 31.68.3. Les dispositions des articles 31.68.1 et 31.68.2 n'ont pas pour effet de restreindre tout pouvoir que peut exercer le ministre dans le cas où les mesures de réhabilitation d'un terrain visées par une déclaration de conformité faite en application de ces articles sont réalisées en contravention de la présente loi ou de l'un de ses règlements.* *De plus, la personne ou la municipalité qui réalise la réhabilitation d'un terrain en contravention aux conditions, restrictions et interdictions prévues dans un règlement pris en vertu du premier alinéa de l'article 31.68.1 est réputée réaliser cette réhabilitation sans l'approbation d'un plan de réhabilitation par le ministre requise en vertu de la sous-section 1 et est passible des recours, sanctions, amendes et autres mesures applicables dans*	

ce cas. »	

SECTION V «PROTECTION ET GESTION DES RESSOURCES EN EAU»

Art. 31.76 : On y ajoute la disposition suivante: "(...) Au surplus, une telle décision tient compte, outre les éléments prévus à l'article 24, des observations communiquées par le public relativement à ce prélèvement d'eau (...) »	Il n'y a par ailleurs aucune spécification relativement au mode de consultation et à l'avis préalable... Or comment, s'il n'y a aucune mesure de publicité, de préavis et de consultation pour les projets assujettis au nouveau régime de 22, le public pourrait avoir émis des observations? Encore une fois, cela témoigne de la nécessité d'élargir de telles mesures à tous les projets assujettis à 22...
Le projet de loi abroge entre autres les dispositions des articles 31.85 et 31.86 LQE	Cette abrogation s'explique en raison du fait que le même principe est repris, mais à l'égard de toute autorisation (articles 115.10, 115.10.1, 115.10.2 du projet de Loi). L'article 115.10.3. prévoit : *Une décision prise par le ministre ou le gouvernement en vertu respectivement des articles 115.10.1 et 115.10.2 ne donne lieu à aucune indemnité de la part de l'État et prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi, d'un règlement ou d'un décret. ».* Nous avons régulièrement soulevé que ces dispositions apportées en 2009 dans la Loi sur l'eau étaient des mesures novatrices et essentielles et pouvaient être appliquées à d'autres situations... Ce fut le cas notamment à l'égard de la production porcine, des forages de gaz de schiste et des claims miniers... Nous ne pouvons que saluer l'amendement proposé.

SECTION VI «L'ASSAINISSEMENT DE L'ATMOSPHÈRE» (Art. 46.1 et s)

Art. 100 : *L'article 65 de la LQE est remplacé relatif au projet de construction sur un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles*	Le projet de Loi amende l'article 65 pour créer un régime particulier pour les terrains qui ont servi comme lieu d'élimination de matières résiduelles. Or ce régime reprend plusieurs éléments qui étaient couverts par les dispositions des articles 31.43 et ss. relatifs à tout terrain contaminé. Nous ne voyons pas pourquoi avoir fait un régime distinct du régime général qui s'appliquait aussi à tout changement

	d'usage similaire.

Matières dangereuses

Art. 109 (modifiant 70.08 et 70.9) : 70.8. La possession d'une matière dangereuse résiduelle pour une période de plus de 24 mois est soumise à l'obtention d'une autorisation du ministre conformément au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 22. En outre des renseignements et documents exigés en vertu de l'article 23, la demande d'autorisation doit être accompagnée d'un plan de gestion des matières dangereuses préparé conformément au règlement du gouvernement. Le plan de gestion doit contenir une attestation de l'exactitude des renseignements donnés et la signature de celui qui a la possession des matières dangereuses ou, s'il s'agit d'une personne autre qu'une personne physique ou d'une municipalité, d'une personne autorisée à cette fin.	Tout comme pour le régime de l'article 65 précité, nous juxtaposons à la contamination des sols par matières dangereuses un régime qui était selon nous déjà couvert sous 31.43 et ss, obligeant à en reprendre les principes… L'actuel article 70.8. stipule : Nul ne peut, à moins d'y être autorisé par le ministre et de remplir les conditions fixées par celui-ci, avoir en sa possession pour une période de plus de 12 mois une matière dangereuse visée à l'un des paragraphes 1° à 4° de l'article 70.6. Nous ne voyons pas ce qui justifie cette modification et qui permettra maintenant d'entreposer des matières dangereuses 2 ans sans autorisation environnementale

CHAPITRE V «ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE» (art. 116 PL 102) (95.5 à 95.14)

Art. 95.5 : *Les programmes de l'Administration, incluant les stratégies, les plans ou les autres formes d'orientations qu'elle élabore, peuvent, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales, faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique en application des dispositions du présent chapitre. Il en est de même pour tout projet de*	Encore une fois un régime qui peine par la discrétion accordée au ministre dans sa mise en œuvre. Il faudrait identifier les secteurs assujettis à l'obligation de réaliser une ÉES, plutôt que de laisser la décision à la discrétion de l'Administration.

modification de ces programmes, avec les adaptations nécessaires.	
Art. 95.6 *: Un comité est constitué sous le nom de « Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques ».* *Ce comité est composé de cinq membres qui représentent le ministre responsable de l'application de la présente loi, le ministre responsable des affaires municipales, le ministre responsable des ressources naturelles, le ministre responsable de la santé et le ministre responsable des forêts, de la faune et des parcs. Chacun de ces ministres désigne le membre qui le représente et est responsable de sa rémunération.* *Le ministre assure la coordination du comité.*	Un comité formé uniquement de représentants de ministères pouvant avoir des plans, programmes pouvant affecter l'environnement! Indépendance? Impartialité? **Inacceptable.**
Art. 95.8 : L'Administration doit rédiger un rapport de cadrage de l'évaluation environnementale stratégique, lequel vise à en définir la portée de même que la nature et l'étendue des consultations publiques à réaliser et doit comprendre tout autre renseignement prévu par règlement du gouvernement.	Pourquoi déterminer l'étendue de la consultation au cas par cas ? Pourquoi ne pas établir des principes directeurs et une manière de faire reproduisible ? Voir la proposition de Côté, G. et J. P. Waaub dans une étude déposée dans le cadre de l'ÉES sur la filière gaz de schiste (disponible sur le site Web du comité). Les auteurs préconisent une implication maximum des parties prenantes à toutes les étapes du processus, particulièrement à celle du cadrage. Deux grandes visions s'affrontent dans les débats publics sur le rôle des processus d'évaluation environnementale (ÉE). La première que l'on pourrait qualifier de « gestionnaire » situe le rôle de l'ÉE principalement au niveau de l'élaboration de mesures pour atténuer ou compenser les conséquences environnementales et sociales d'une action donnée. La deuxième conception du rôle de l'ÉE que l'on pourrait qualifier de « planificatrice » préconise son intégration à l'étape même de la planification de

	l'action envisagée. S'il s'agit d'un projet spécifique, l'ÉE participe à l'élaboration et à l'analyse des variantes, ainsi qu'au choix final, ou s'il s'agit de politique, de plan ou de programme, l'ÉE participe à l'élaboration et l'analyse des scénarii d'action, ainsi qu'au choix final, incluant celui de maintenir le *statu quo.* Pour autant qu'on accepte l'idée que l'ÉES est un outil d'aide à la décision, il faudrait que le rôle de l'ÉES soit clarifié dans la loi.
Art. 95.9 : *Lorsque le Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques est d'avis que le rapport de cadrage est satisfaisant, l'Administration doit ensuite produire un rapport environnemental préliminaire. Ce rapport doit tenir compte des commentaires du Comité, décrire les incidences environnementales anticipées du programme et comprendre tout autre renseignement prévu par règlement du gouvernement.* **Art. 95.10 :** *L'Administration doit soumettre le rapport environnemental préliminaire à une consultation publique ciblée ou élargie selon les modalités déterminées par le rapport de cadrage et, le cas échéant, par règlement du gouvernement. L'Administration peut également demander au ministre de mandater le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour tenir cette consultation. Les dispositions des articles 6.3 à 6.7 s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux consultations tenues par le Bureau*	Encore les « consultations ciblées » pouvant être décidées par un comité de hauts fonctionnaires de l'Administration… La notion de « consultation ciblée » doit être retirée. Il y a un lien direct entre le choix des personnes ou groupes consultés et les enjeux soulevés à l'étape du cadrage. Dans TOUS LES CAS, les consultations devraient être tenues par le BAPE et le rapport de ces consultations serait un rapport du BAPE. (Voir Recommandation du comité sur la modernisation (p.24)) D'autant plus que le projet de Loi 102 prévoit que les audiences du BAPE sur un projet précis ayant fait préalablement l'objet d'une ÉES devront tenir compte de cette ÉES. Il y a danger de « museler » le BAPE et les audiences publiques sur un projet suite à une ÉES « de complaisance ». Rappelons que le BAPE a déjà élaboré des projets de procédure pour une ÉES…
Art. 95.11 : *À la suite de la consultation publique, l'Administration doit rédiger un projet de rapport environnemental*	Ce devrait être un rapport du BAPE

final qui doit comprendre : *1° un compte rendu de la consultation publique incluant un résumé des observations et des commentaires reçus.* *2° un résumé des ajustements qui seront apportés au programme pour tenir compte de l'évaluation environnementale stratégique;* *3° le cas échéant, un énoncé des mesures de suivi des incidences environnementales identifiées;* *4° tout autre renseignement prévu par règlement du gouvernement.* *L'Administration doit soumettre son projet de rapport au Comité sur les évaluations environnementales stratégiques, lequel peut, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, transmettre à l'Administration ses commentaires. Cette dernière doit, le cas échéant, réviser son rapport pour en tenir compte.*	
Art. 95.12. *L'Administration doit transmettre copie de son rapport environnemental final au ministre et ajuster son programme en fonction des conclusions de ce rapport.* **Art. 95.13**. *Le rapport de cadrage et le rapport environnemental final sont rendus publics par le ministre dans un registre des évaluations environnementales stratégiques tenu sur le site Internet de son ministère.* **Art. 95.14.** *Le ministre propose au gouvernement, tous les cinq ans, une révision des règlements pris en application du présent chapitre.*	Toute cette procédure d'ÉES est beaucoup trop centrée entre les mains de la haute Administration publique pour être crédible. Aucun acteur indépendant. Échanges de « bons procédés » à prévoir entre les représentants ministériels. Le BAPE pourrait faire des propositions quant à une procédure intégrant la planification voulue par les ÉES et l'analyse des projets en découlant par la suite. Toutes les composantes de cette « procédure intégrée » devraient faire une large place à l'information et la participation du public.

Appel des décisions

Art. 118.12 : *Toute ordonnance émise par le ministre, à l'exception de celles visées à l'article 45.3.1, au deuxième alinéa de l'article 45.3.2 et aux articles 45.3.3, 49.1, 58, 61, 115.4.5 et 120, peut être contestée par la municipalité ou la personne concernée devant le Tribunal administratif du Québec.* *Il en est de même lorsque le ministre :* *1° refuse de délivrer, de renouveler ou de modifier, en tout ou en partie, une autorisation, une accréditation ou une certification;* *2° prescrit toute norme particulière ou toute condition, restriction ou interdiction lors de la délivrance, de la modification ou du renouvellement d'une autorisation, d'une accréditation ou d'une certification;* *3° suspend ou révoque, en tout ou en partie, une autorisation, une approbation, une accréditation ou une certification;*	ACTUEL article 96 est remplacé par 118.12 : **INACEPTABLE EN DROIT** Pas de pouvoir pour la population ou les municipalités de contester une **autorisation délivrée**. Cette particularité du droit d'appel, bien qu'ayant toujours été libellée ainsi aux termes de l'article 96 LQE, nous paraît constituer un accroc aux principes les plus élémentaires de justice. Comment comprendre qu'il ne puisse y avoir eu une erreur de la part du ministre, en droit ou en faits, que lorsqu'il refuse une autorisation? Les décisions récentes des tribunaux témoignent plutôt de la situation contraire. Or, le fardeau des demandeurs dans ce type de dossier est beaucoup trop lourd par rapport à celui des « clients » du ministère. Il est inexplicable que l'on perpétue cette négation de droits procéduraux parmi les plus fondamentaux, soit celui de pouvoir en appeler également lorsque le ministre délivre une autorisation qui aura pour conséquence de limiter d'autant les seuls droits spécifiquement octroyés aux citoyens dans la Loi soit le droit à un environnement de qualité (article 19.1 LQE), limite qui de surcroit vient également un droit similaire octroyé par la Charte des droits et libertés de la personne (article 46.1) Nous déplorons encore une fois cette approche de deux poids deux mesures et rappelons, si tant est qu'on cherche à ne pas trop se distinguer de nos voisins, que d'autres législations, dont l'Ontario, ont eu plus d'égard pour leurs citoyens à ce chapitre, et ce, depuis 1993...[4] *Nous réitérons donc d'élargir le droit de contestation prévu de cette disposition à tout bénéficiaire du droit à la qualité de l'environnement, dans les cas où une autorisation est délivrée de manière déraisonnable et entraine des impacts importants sur la qualité de*

[4] Charte des droits environnementaux de 1993, L.O. 1993, chap. 28. *La Charte de 1993 donne aux résidents de l'Ontario le droit d'en appeler d'une décision du ministère au sujet de certains actes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.*

	l'environnement ou sur la foi d'informations erronées ou incomplètes.

CHAPITRE X «ACCÈS À L'INFORMATION ET REGISTRES»

Art. 118.4 : *Toute personne ou municipalité* (ajout) *a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs copie des renseignements ou documents disponibles suivants :* *1° tout renseignement concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants rejetés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement;* *2° les études de caractérisation des sols et les évaluations des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines exigées en vertu de la section IV du chapitre IV;* *3° les études, les expertises et les rapports exigés et visant à établir l'impact d'un prélèvement d'eau sur l'environnement, sur les autres usagers ou sur la santé publique;* *4° les états des résultats relatifs au contrôle et à la surveillance du rejet de contaminants et tous les rapports et renseignements fournis au ministre en vertu de la section III du chapitre IV* (établissements industriels) *et des règlements pris en vertu de la présente loi;* *5° les bilans annuels de gestion et les plans de gestion de matières dangereuses transmis au ministre en vertu des articles 70.7 et 70.8.* *Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux*	Les paragraphes 2 à 5 sont des ajouts positifs. Malheureusement le par. 1 vient « codifier » la jurisprudence néfaste de l'affaire Burcombe de 1996, suivie depuis par le ministère… On évacue le principe de prévention (savoir la contamination ENVISAGÉE AVANT qu'elle se soit produite) inscrit à la Loi sur le Développement durable. Il faudrait modifier le paragraphe 1 de façon suivante : *1° tout renseignement concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants rejetés par une source de contamination ou concernant la présence ÉVENTUELLE d'un contaminant dans l'environnement;* ***IMPORTANT*** La partie de la phrase après « ou concernant » n'a aucun sens sinon puisque qu'un contaminant rejeté par une source de contamination est NÉCESSAIREMENT présent dans l'environnement selon les définitions de la loi…

droits d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et ne s'applique pas aux renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables.	
Art. 118.5 : *Le ministre tient un registre dans lequel sont rendus accessibles au public les documents et les renseignements suivants :* *1° un avis de la réception de toute demande de délivrance, de modification, de renouvellement, de suspension ou de révocation d'autorisation soumise en vertu de la présente loi;* *2° les autorisations, les accréditations et les certifications délivrées, modifiées et renouvelées en vertu de la présente loi, incluant tous les renseignements, documents, études et analyses mentionnés à l'article 27 ainsi que les autres renseignements, documents ou études faisant partie intégrante de celles-ci en vertu d'une autre disposition de la présente loi;* *3° les avis de cession d'autorisation ou d'accréditation transmis en vertu de l'article 31.0.2 ou 118.9 ainsi que les décisions du ministre et les avis d'intention visés à ces mêmes articles;* *4° les décisions relatives au refus de délivrer, de modifier ou de renouveler une autorisation, à la suspension et à la révocation d'une autorisation et les avis préalables à la prise de telles décisions;*	**Sauf pour ce qui est du contenu des demandes d'autorisation (par. 1), 118.5 est un des grands points positifs du PL 102.** **IMPORTANT** : Donc, n'est pas accessible la demande comme telle et les renseignements obligatoirement exigibles (voir art. 23). On se retrouve donc avec un PLUMITIF des demandes (nom du demandeur, date, type de demande, etc.) comme l'est l'article 118.5 actuel et qui cause tant de difficultés. Encore là, pour faire valoir le principe de prévention il faut connaître le caractère exact de la demande, d'autant plus que le ministre a 3 mois après un tel dépôt (pour 22) pour recommander l'assujettissement du projet à la PÉEIE, comme nous l'avons mentionné. Comment faire pression en ce sens, sans accès au contenu de la demande?

5° les déclarations de conformité produites en vertu de l'article 31.0.6, incluant les documents produits à leur soutien, le cas échéant; *6° les déclarations d'activité prévues au quatrième alinéa de l'article 31.0.12;* *7° les autorisations proposées par le ministre en application de la section III du chapitre IV relatives à l'exploitation d'un établissement industriel et les observations du demandeur sur ces propositions;* *8° tous les commentaires transmis pendant la période de consultation du dossier prévue aux articles 31.20 et 31.22 relativement à l'exploitation d'un établissement industriel; positif* *9° les plans de réhabilitation approuvés ou modifiés en vertu de la section IV du chapitre IV;* *10° les attestations transmises en vertu de l'article 31.48;* *11° les déclarations de conformité relatives à certaines mesures de réhabilitation produites conformément à l'article 31.68.1, incluant les documents produits à leur soutien, le cas échéant;* *12° les attestations d'assainissement délivrées ou modifiées en vertu de la section III.1 du chapitre IV;* *13° les ordonnances et les avis préalables à l'émission d'une ordonnance rendus en vertu de la présente loi;* *14° les recours formés en vertu du chapitre V;* *15° les programmes d'assainissement soumis ou approuvés en vertu de l'article*	

124.3; *16° les ententes visées au paragraphe 7° du premier alinéa de l'article 53.30 conclues pour la mise en œuvre d'un système de récupération ou de valorisation des matières résiduelles, ou pour son financement.*	
Art. 118.5.0.1 : *Le ministre tient un **registre des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement** prévue à la sous-section 4 de la section II du chapitre IV dans lequel sont rendus accessibles au public les renseignements et les documents suivants :* *1° les avis prévus à l'article 31.2;* *2° les directives du ministre pour la réalisation d'une étude d'impact de même que les observations et les enjeux soulevés en vertu de l'article 31.3;* *3° les études d'impact sur l'environnement reçues par le ministre, les constatations et les questions du ministre prévues à l'article 31.3.3 ainsi que tous les compléments d'information apportés à une étude;* *4° les autorisations délivrées ou modifiées en application de cette sous- section;* *5° les rapports de suivi pouvant être exigés par les autorisations du gouvernement;* *6° tout autre document prévu par règlement du gouvernement.* *Le gouvernement peut, par règlement, prescrire toute modalité applicable à la publication de renseignements ou de documents au registre des*	Cet article est un **point fort positif** du PL 102 et ce registre était demandé de longue date. *Est-ce une erreur? Ne devrait-on pas plutôt indiquer 31.3.1 pour englober ces observations?* À l'alinéa 4° ne devrait-on pas ajouter « ***ainsi que les autres renseignements, documents ou études faisant partie intégrante de celles-ci.*** », comme pour 118.5...

évaluations environnementales constitué en vertu du présent article. »	

CHAPITRE IX «MUNICIPALITÉS»

Art. 176 : Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 118.3.2, du suivant : « *118.3.3. Tout règlement pris en vertu de la présente loi de même que les normes fixées en application du deuxième alinéa de l'article 31.5 prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1).* *Le ministre peut modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du premier alinéa dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement relativement à une matière visée dans un règlement municipal déjà approuvé.* *Avis de cette décision du ministre est publié sans délai à la Gazette officielle*	La Loi disposait déjà d'une disposition similaire (article 124) à l'effet que : *Le ministre publie à la Gazette officielle du Québec tout projet de règlement élaboré en vertu de la présente loi, avec un avis indiquant qu'il pourra être adopté avec ou sans modification par le gouvernement, à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de cette publication.* *Le ministre doit entendre toute objection écrite qui lui est adressée avant l'expiration du délai de 60 jours.* *Un règlement adopté par le gouvernement en vertu de la présente loi entre en vigueur lors de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à une date ultérieure indiquée dans le règlement ou sur décret du gouvernement.* *Ces règlements, de même que les normes fixées en application du deuxième alinéa de l'article 31.5, prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 3 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1).* *Le ministre peut modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du quatrième alinéa dans le cas où le gouvernement adopte un nouveau règlement relativement à une matière visée dans un règlement municipal déjà approuvé. Avis de cette décision du ministre est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec.* **IMPORTANT** Nous avons vu dans le dossier de Ristigouche les

	limites des pouvoirs municipaux. Une alternative au *statu quo* proposé, plus conforme à la volonté municipale d'assumer une responsabilité environnementale sur leur territoire en fonction des priorités de leur communauté bénéficierait d'une disposition qui respecte davantage la démocratie municipale. Ainsi, dans la mesure où l'autorité municipale désirait se doter de norme environnementale plus exigeante elle devrait pouvoir le faire. Ainsi, si tant est que le gouvernement désirait doter l'ensemble du Québec d'une norme au même effet, cette norme ne devrait avoir pour effet d'être moins exigeante en termes de protection de l'environnement de ce que les autorités locales auraient décidé.
Art. 244 : *L'article 8 du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, r. 3) est abrogé.*	Cette disposition que se propose d'abroger le projet de Loi 102 exige de quiconque désire obtenir un certificat d'autorisation en application de l'article 22 de soumettre, au soutien de sa demande, un certificat du greffier attestant que son projet de contrevient à aucun règlement de la municipalité locale où doit avoir lieu ce projet. Nous nous questionnons sur la pertinence de cette mesure. Sans une telle disposition (le PL 102 ne propose aucun mécanisme de remplacement), comment le ministre sera-t-il informé de la teneur de la règlementation locale eu égard au projet qu'il s'apprête à autoriser ? Est-ce à dire que le ministre pourrait autoriser un projet industriel en plein cœur d'un quartier résidentiel ? L' « Analyse d'impact réglementaire » mentionne en page 12, que : « L'obligation du respect des règlements municipaux demeurerait, mais elle ne constituerait plus un prérequis à l'obtention d'une autorisation. Le ministère proposerait un mécanisme d'information aux municipalités concernées. » Nous aurions souhaité connaître la portée et le contenu de ce nouveau mécanisme d'information aux municipalités avant l'abrogation proposée, afin de s'assurer que celui-ci permettra de rétablir ce nécessaire dialogue entre les municipalités locales, dans le respect du principe de la *subsidiarité* reconnu par la Loi sur le développement durable. Bien que nous reconnaissions que le fait d'assujettir la demande d'autorisation sous 22 LQE à l'obtention

	préalable de ce certificat ne modifiait en rien l'obligation de la municipalité de le délivrer lorsque le projet était conforme aux règlements municipaux, il y avait certes une économie de procédure en hiérarchisant ainsi les étapes. Le mécanisme d'obtention préalable d'un certificat de conformité avait ainsi comme avantage de forcer une considération des normes municipales en amont, avant d'engager des démarches d'obtention d'autorisation auprès du ministère de l'Environnement.

CHAPITRE XVI « DISPOSITIONS DIVERSES »

Art.124 : *Le ministre est exonéré de toute responsabilité pour le préjudice subi par le titulaire d'une autorisation qui résulte de la réalisation d'une activité conformément aux renseignements ou aux documents fournis par ce titulaire et sur lesquels se fonde l'autorisation, à moins que ce préjudice ne soit dû à une faute lourde ou intentionnelle.* *Il en est de même pour le préjudice subi par tout déclarant d'une activité qui résulte de la réalisation d'une activité conformément aux renseignements ou aux documents accompagnant la déclaration de conformité faite en vertu des articles 31.0.6 et 31.0.7. ».*	Ce nouvel article 124 semble correct et logique dans la mesure où l'exonération ne s'applique qu'à l'égard du préjudice subi par le titulaire de l'autorisation ou le déclarant d'une *déclaration de conformité* et non à l'égard des préjudices que pourraient en subir les Tiers

ANNEXE : TEST CLIMATIQUE

Test Climatique

A. Introduction : Le Québec à l'heure de l'urgence climatique

L'objectif ultime de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) « est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. »5 Depuis, la communauté des États a reconnu dans l'Accord de Paris qu'il existe un écart significatif entre les actions menées à l'échelle nationale pour combattre les changements climatiques et ce qui est nécessaire pour réussir à limiter l'augmentation de la température globale à 1,5 ou 2 degrés Celsius. Les objectifs devront devenir plus contraignants rapidement pour répondre aux impératifs de justice et les régimes règlementaires devront laisser place à l'adaptation aux nouvelles connaissances et aux ambitions croissantes, tel que l'exige l'Accord de Paris.

Sur le plan des droits fondamentaux, les enjeux et l'ampleur des menaces liées aux changements climatiques doivent être évalués notamment en regard du droit à la vie protégé par les chartes canadienne et québécoise. Le 10 novembre, un tribunal de l'Oregon a jugé recevable la plainte d'enfants qui affirment que l'État fédéral a failli à sa mission de protéger leurs droits constitutionnels fondamentaux, *« la vie, la liberté et la propriété »*, des dangers du dérèglement climatique et autorisé l'ouverture du procès qu'ils réclament contre l'État américain, les agences fédérales et l'industrie fossile[6]. Ce n'est que le dernier exemple d'une jurisprudence internationale qui commence à établir la responsabilité pour inaction climatique.

Bien que le Québec s'inscrive comme un chef de file sur la question climatique, plus devra être fait pour assurer le respect de nos engagements et devoirs. En juillet 2015, le Québec a adhéré au Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial (Under 2 MOU), une initiative de l'État de la Californie et de l'État allemand du Bade Wurtemberg, s'engageant ainsi à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 80 à 95 % sous le niveau de 1990 d'ici 2050. Il s'est aussi engagé à réduire de 37,5 % les émissions GES de la province d'ici 2030, par rapport à 1990, la cible la plus ambitieuse au pays. L'objectif pour l'horizon 2020 était de 20% sous le seuil de 1990[7].

Avec le projet de loi 102, le Québec fait un pas dans la bonne direction en incluant la lutte aux changements climatiques au sein même du processus d'autorisation et en posant la réduction des émissions de GES comme principe directeur qui pourra influencer l'interprétation des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Par ailleurs, tel que vu antérieurement à la p.14 du mémoire, le mécanisme d'autorisation ministériel prévu par le

---

[5] *Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, adoptée en 1992, article 2, disponible en ligne: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf

[6] *Juliana et. al. v. United States et. al.*, en ligne : https://static1.squarespace.com/static/571d109b04426270152febe0/t/5824e85e6a49638292ddd1c9/1478813795912/Order+MTD.Aiken.pdf

[7] Québec, Gouvernement du Québec, *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020.pdf>, à la p 53.

projet de loi n'oblige pas le ministre à tenir compte des émissions de GES dans le cadre de l'analyse des impacts d'un projet industriel ou commercial sur la qualité de l'environnement.

Dans tous les cas, le projet de loi ne contient aucun détail sur le genre de test climatique qui sera utilisé par le ministre pour calculer les émissions GES, évaluer les impacts climatiques du projet, déterminer si le projet devrait être approuvé et identifier les conditions et mesures d'atténuation adéquates le cas échéant.

Nous offrons dans les sections suivantes certains éléments clefs qui devraient être considérés dans l'élaboration du test climatique requis par l'inclusion de la lutte aux changements climatiques dans le processus d'autorisation. Minimalement, les objectifs de réduction devraient être encadrés dans une loi de mise en œuvre afin d'assurer leur atteinte et la prise en compte des impacts climatiques de projets devraient être impérative. Notamment, les considérations climatiques devraient obligatoirement faire partie de l'évaluation de projets dans les secteurs prioritaires de la lutte aux changements climatiques; tels l'extraction et le transport de combustibles fossiles, le transport ainsi que la gestion de l'utilisation des sols, comme l'agriculture et la foresterie.

B. Développer des trajectoires de réduction GES et budgets carbone dans une évaluation environnementale stratégique

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) et de l'évaluation environnementale de projets, les changements climatiques devraient être envisagés sous l'angle des effets cumulatifs. Ces effets cumulatifs, qui sont déjà inacceptables, continueront à augmenter en l'absence d'efforts concertés et de transitions significatives dans de multiples secteurs de l'économie québécoise. Par conséquent, les différents seuils pertinents devraient être accompagnés des étapes nécessaires pour l'élimination nette des GES. Le développement de réponses à ce problème, y compris la comparaison des besoins et des options dans les différents secteurs, implique donc nécessairement une vue d'ensemble.

Dans un premier temps, il apparait nécessaire de conduire une évaluation environnementale stratégique crédible et transparente impliquant une participation significative du public qui aurait pour but de :

- Clarifier les délais pour la carboneutralité au Québec, conformément à ce que prévoit l'Accord de Paris;
- Exposer les étapes de transition nécessaires pour rencontrer ces délais;
- Spécifier, dans la mesure du possible, les implications de ces délais et étapes pour divers secteurs d"activité, dans le but de détailler des trajectoires adéquates et fournir des informations cruciales pour la planification et l'évaluation des projets;
- Établir un budget carbone provincial ainsi que des budgets carbone par secteurs pour la réduction des GES;
- Les trajectoires et budget carbone devraient être mises à jour régulièrement (aux 3 à 5 ans).

Une fois ces trajectoires et budget carbone établi, un projet ne devrait aller de l'avant que s'il est démontré qu'il est compatible avec ces derniers. En l'absence de ces informations cruciales, le traitement provisoire des exigences en matière de changements climatiques dans l'évaluation des projets demeure nécessaire.

Les considérations suivantes devraient être incluses dans la réforme de la LQE ainsi que la règlementation qui sera développée pour encadrer l'évaluation des impacts climatiques des projets et l'opportunité de leur approbation. Ces éléments devraient être considérés comme additionnels plutôt qu'alternatifs. Un projet devrait réussir chacune de ces étapes pour pouvoir être considéré comme ayant passé le « Test Climatique ».

C. Éléments d'un test climatique dans l'évaluation des projets

1. Les émissions couvertes dans l'évaluation d'un projet incluent toutes les émissions sur la durée de vie totale du projet

La réforme devrait rendre obligatoire la considération des GES sur l'entièreté du cycle de vie d'un projet pendant toute la durée de vie du projet.

Par exemple, les règlements d'application de la *National Environmental Policy Act* américaine (NEPA) exigent que les organismes fédéraux tiennent compte des impacts directs, indirects et cumulatifs des mesures proposées sur l'environnement avant de prendre une décision. Ces règlements exigent aussi que l'examen environnemental coordonne trois types d'actions « connexes », qui sont interdépendantes, et les mesures ayant des impacts cumulatifs importants sur l'environnement : les actions connexes[8], cumulatives[9] et similaires[10]. Le Conseil sur la Qualité de l'Environnement précisait en août dernier que ces actions connexes incluaient les activités ayant une proximité causale avec le projet, telles que celles pouvant faire figure de prédicat au projet ou bien de conséquence au projet[11].

Au cours des cinq dernières années, plus d'une douzaine de poursuites judiciaires ont été intentées aux États-Unis afin de clarifier ces concepts dans le contexte d'évaluation de projets d'extraction et de transport de combustibles fossiles[12]. À ce jour, ces tribunaux

[8] Défini comme des actions «étroitement reliées et qui devraient, en conséquence, être considérées dans le même rapport d'impact.», 43 FR 56003, Nov. 29, 1978, sec. 1508.25 (a)1.

[9] Défini comme des actions « ayant cumulativement des impacts significatifs et qui devraient, en conséquence, être considérées dans le même rapport d'impact.», 43 FR 56003, Nov. 29, 1978, sec. 1508.25 (a) 2.

[10] Défini comme des actions «qui, par leurs similarités comme une synchronisation ou une géographie commune, nécessite une évaluation collective de leurs impacts environnementaux.», 43 FR 56003, Nov. 29, 1978, sec. 1508.25 (a) 3.

[11] Final guidance for Federal Departments and Agencies on Consideration of Greenhouse Gas Emissions and the Effects of Climate Change in National Environmental Policy Act Reviews, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/nepa_final_ghg_guidance.pdf, p. 13-14; Voir aussi le guide canadien sur l'*Intégration des considérations relatives au changement climatique à l'évaluation environnementale* adopté en juillet 2016 qui indique que les considérations relatives aux GES devraient inclure les émissions directes et indirectes de GES et les effets connexes, https://www.ceaa-acee.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=A41F45C5-1&offset=3&toc=hide [en ligne] (Consulté le 14 novembre 2016)

[12] Voir notamment *High Country Conservation Advocates* v. *United States Forest Serv.*, 52 F. Supp. 3d 1174 (D. Colo. 2014); *Dine Citizens Against Ruining Our Env't* v. *United States Office of Surface Mining Reclamation & Enf't*, 82 F.

américains ont statué que les émissions en aval doivent être évaluées dans le cadre de la NEPA, jugeant que les émissions provenant de la combustion étaient « raisonnablement prévisibles » lorsque des estimations de la production étaient disponibles[13]. En ce qui concerne l'extraction de combustibles fossiles, tous les cas examinés ont établi qu'il existe un lien de causalité suffisant entre l'extraction du charbon et les émissions de GES en aval résultant de la transformation, du transport et de l'utilisation finale du charbon extrait. Ce faisant, les tribunaux ont rejeté les trois types d'arguments généralement invoqués par l'industrie à l'égard du lien de causalité : l'argument du « statu quo »[14], l'argument du « substitut parfait »[15] et celui du « ça ne relève pas de nous »[16].

2. L'évaluation assure que le projet contribue à la carboneutralité et aux objectifs de réduction

Dans l'évaluation des demandes d'autorisation, le critère-clé à examiner devrait être de savoir si le projet proposé contribue ou non aux engagements du Québec en matière de réduction des GES. Parmi les solutions de rechange envisagées, il faudrait privilégier les solutions qui, le plus rapidement, aideraient le Québec à s'engager dans la voie de la carboneutralité.

Une des conditions requises pour satisfaire le Test Climatique devrait être que le projet proposé ne compromette pas la capacité du Québec d'atteindre ses objectifs en termes de réduction des GES et de carboneutralité.

3. L'examen des projets assurent un effet positif sur la transition énergétique

Une analyse qualitative devrait être menée, requérant des promoteurs qu'ils répondent à certaines questions concernant l'économie politique du projet, telles que :

- Quelles sont les implications du projet sur la transition vers la carboneutralité?

Supp. 3d 1201 (D. Colo. 2015)); *WildEarth Guardians* v. *United States Office of Surface Mining, Reclamation & Enf't*, 104 F. Supp. 3d 1208, 1230 (D. Colo. 2015); *Guardians* v. *U.S. Office of Surface Mining, Reclamation & Enf't*, No. CV 14-103-BLG-SPW, 2016 WL 259285 (D. Mont. Jan. 21, 2016), *Mid States Coal. for Progress* v. *Surface Transp. Bd.*, 345 F.3d 520, 549 (8th Cir. 2003); *Northern Plains Council* v. *Surface Transportation Board* 668 F.3d 1067, 1080 (9th Cir. 2011).

[13] Burger, M. and S. Wentz, "Downstream and Upstream Greenhouse Gas Emissions: The Proper Scope of NEPA Review", Harvard Environmental Law Review, Vol. 41, No. 1, 2016, p. 28.

[14] *Dine Citizens Against Ruining Our Env't* v. *United States Office of Surface Mining Reclamation & Enf't*, 82 F. Supp. 3d 1201, 1217 (D. Colo. 2015); S. Fork Band Council Of W. Shoshone Of Nevada v. U.S. Dep't of Interior, 588 F.3d 718, 725 (9th Cir. 2009). L'argument du *satu quo* (« status quo argument ») est à l'effet que les opérations continues d'une mine n'augmenteront pas le taux auquel le charbon est extrait et donc qu'elles n'augmenteront pas les émissions de carbone en comparaison avec le *statu quo*.

[15] *High Country Conservation Advocates* v. *United States Forest Serv.*, 52 F. Supp. 3d 1174, 1190 (D. Colo. 2014). L'argument du substitut parfait (« perfect substitute argument ») postule que l'extraction de combustibles fossiles n'entrainera pas une augmentation de la consommation car la même quantité de combustible serait produite ailleurs puis éventuellement transportée et consommée, et ce même si l'agence n'approuverait pas le projet.

[16] *Border Power Plant Working Grp.* v. *Dep't of Energy*, 260 F. Supp. 2d 997, 1017 (S.D. Cal. 2003). Cet argument (« not our call argument ») postule qu'il n'y a pas de relation causale raisonnablement immédiate entre l'extraction de charbon et les émissions de carbone résultant des activités en aval tel que la combustion de charbon, étant donné que les agences n'ont pas juridiction sur ces activités.

- Le projet participe-t-il directement ou indirectement au « verrouillage carbone » dans l'économie québécoise (un système dépendant des énergies fossiles) ?
- Le projet nuit-il à d'autres actions, actuelles ou futures, visant à éviter les changements climatiques dangereux?
- Le projet contribue-t-il aux normes politiques et sociales, à la réduction des risques ou à des économies d'échelle pour des infrastructures fondées sur les énergies fossiles qui contribuent à leur tour au « verrouillage carbone »?

4. L'« option-zéro » doit être considérée dans les alternatives

L'évaluation environnementale doit proposer des alternatives, tant au plan stratégique que dans l'évaluation des projets. L'évaluation environnementale devrait toujours impliquer l'examen des autres alternatives mais également de l' « option-zéro », c'est-à-dire un scénario sans projet. Cette approche permettra d'établir une base de référence pour les émissions de GES ainsi qu'un répertoire idées d'atténuation.

5. Analyses économiques incluant les engagements climatiques et le coût social carbone

Lorsqu'un projet fait l'objet d'analyses économiques, ces dernières devraient s'appuyer sur des modèles économiques mondiaux et nationaux qui sont compatibles avec les engagements du Québec et l'objectif de carboneutralité dans la seconde partie du siècle. Ainsi, la viabilité économique à long terme des projets examinés doit être établie dans le contexte des scénarios énergétiques mondiaux et compatible avec les objectifs internationaux en matière de climat. Agir autrement signifierait que le Québec s'appuie sur des scénarios qui prédisent l'échec de l'Accord de Paris et qui ne respectent pas notre responsabilité de faire notre juste part pour éviter les changements climatiques dangereux.

Une fois qu'un projet a été jugé acceptable en raison de sa compatibilité avec les trajectoires que nous nous serons données collectivement, il faudrait ensuite s'assurer que les avantages économiques et autres, répartis équitablement, sont suffisants pour compenser tous les effets négatifs, y compris les impacts climatiques pouvant être associés au projet.

Le concept du coût social des GES a été développé par des experts américains dans le cadre du développement de règlementation fédérale visant à limiter les GES afin d'évaluer les bénéfices d'un règlement en terme de dommages climatiques évités. Une Cour d'appel fédérale a récemment statué en faveur de la légalité et de la raisonabilité de l'utilisation du cout social GES[17].

Depuis, le concept a aussi été utilisé dans trois évaluations environnementales afin d'évaluer les pertes et dommages climatiques associés aux émissions de projets impliquant l'extraction ou le transport de combustibles fossiles[18]. De manière similaire, nous recommandons l'usage du coût social des GES mis au point par Environnement et Changement Climatique Canada

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

[18] L'exemple le plus complet se retrouve dans l'évaluation du "*Rulemaking for Colorado Roadless Rule*".

en dollars canadiens[19] afin d'évaluer les pertes et les dommages liés aux changements climatiques dans le contexte de l'évaluation d'un projet sous la LQE.

6. La résilience du projet aux impacts et actions climatiques futurs

Le cadre législatif et réglementaire devrait de surcroit exiger que les projets soient résilients aux impacts climatiques futurs. La résistance au changement climatique varie en fonction des projets, mais elle inclut des éléments tels que la non-construction dans les plaines inondables ou sur des berges instables, la prise en compte de l'affaissement du sol dans le Nord, la résilience aux phénomènes météorologiques extrêmes, les insectes, etc. De plus, les effets des changements climatiques sur les autres effets environnementaux du projet devraient être pris en compte.

Finalement, la résilience du projet aux mesures d'atténuation des GES doit être évaluée pour s'assurer que le projet ne repose pas sur des combustibles ou des technologies à forte intensité de carbone sur un horizon temporel qui dépasse leur élimination nécessaire.

7. Priorité à certaines sources et à certains types d'émissions

La compréhension scientifique de l'impact climatique est très complexe, évolue rapidement et implique diverses priorités et options d'atténuation et d'adaptation. À court terme, il apparaît crucial de considérer des sources et types d'émission particuliers, tant dans le contexte québécois qu'international.

Les plus récentes recherches scientifiques ainsi que les accords récents conclus par le Canada suggèrent qu'il faut porter une attention plus particulière aux GES autre que le dioxyde de carbone à courte vie, mais au potentiel de réchauffement planétaire élevé, comme le méthane[20], le protoxyde d'azote, les HCF[21] et le noir de carbone. Dans ce contexte, le processus d'évaluation environnemental doit utiliser les potentiels de réchauffement planétaire les plus récents et pertinents pour ces GES. De plus, il faut mettre à jour les facteurs d'émission fugitive et d'évacuation du méthane dans une variété d'activités, particulièrement dans les projets pétroliers et gaziers.

Étant donné l'existence d'importants réservoirs terrestres de carbone au Québec (forêt boréale, tourbière, etc.), une attention considérable doit être dirigée vers la considération des

[19] Les coûts sociaux du dioxyde de carbone (CO2), du méthane (CH4) et du protoxyde d'azote (N2O) ont été estimés. Technical Update to Environment and Climate Change Canada's Social Cost of Greenhouse Gas Estimates, (ECCC; March 2016)

[20] De plus, au début de 2016, le Canada, les États-Unis, et le Mexique ont convenus de réduire les polluants de changement climatique à court terme afin d'atteindre leurs cibles de réduction de GES. Ces polluants à court terme incluent le méthane, le carbone noir, et les HFC. Ainsi, le Canada s'est engagé à réduire les émissions de méthane de 40-45% dans les secteurs pétroliers et gaziers d'ici 2025.

[21] Accord de Kigali d'octobre 2016. Durant les négociations de l'Accord de Paris, les pays ont convenus de réduire les HFC à partir de 2019 tel que les pays développés auront réduit leur usage de 85% d'ici 2036. Suivant cet accord, le Canada s'est engagé à réduire de manière importante la consommation, la production, et l'importation des HFC. Gouvernement du Canada, *Communiqué de presse: Le Canada et le monde conviennent de réduire progressivement la source d'émissions de gaz à effet de serre qui croît le plus rapidement dans le monde*, 15 octobre 2016, disponible en ligne.

futures émissions de GES associées à l'utilisation du sol, le changement de l'utilisation du sol et l'exploitation agricole et forestière[22].

[22] Voir par exemple la méthodologie développée pour le *California Low Carbon Fuel Standard, Final Regulation Order*, afin de comparer l'intensité carbone de divers carburants sur l'entièreté du cycle de vie. Subchapter 10, Article 4, Subarticle 7, disponible en ligne :; Sonia YEH, Sarah M. JORDANN, Adam R. BRANDT, Merritt R. TURETSKY, Sabrina SPATARI, et David W. KEITH, *Land use greenhouse gas emissions from conventional oil production and oil sands*, Environmental Science & Technology 2010, 44, 8766–8772, available online: (13 April 2016).

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-5
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL

Ceci est la Pièce « Commentaires dans le cadre des projets de règlements associés à la Loi sur le hydrocarbures du Ministère de l'Énergie et des ressources naturelles » alléguée au soutien de l'affidavit de Geneviève Paul assermentée devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

314291-4.

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

COMMENTAIRES
DU
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

dans le cadre des

Projets de règlements associés à la Loi sur les hydrocarbures du

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (Septembre 2017)

À l'attention de

Monsieur Pierre Moreau, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles

et de

Madame Luce Asselin, sous-ministre associée à l'Énergie et aux Mines

9 décembre 2017

Rédaction du mémoire

Auteures

Me Roxanne Passos & Me Karine Péloffy

Un énorme merci aux membres du comité juridique qui ont activement participé au positionnement de ces commentaires, à Antoni Cormier et Ève Simpson Ranallo pour la recherche, à Gilles Côté pour sa contribution, à Stéphanie Roy pour la relecture et à Marc Durand, André Belisle, John Werring et Caleb Behn pour leur partage de connaissances.

© 2017 Centre québécois du droit de l'environnement

Montréal, Québec,

Courriel: info@cqde.org

Site Internet: https://cqde.org/

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante : CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, Commentaires dans le cadre des Projets de règlements associés à la Loi sur les hydrocarbures présenté au Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, 9 décembre 2017.

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. Le CQDE compte plus de 200 membres individuels et corporatifs actifs dans la plupart des régions du Québec. Le Centre 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 les recours civils en droit de l'environnement[1]. Le CQDE s'est aussi présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages à Cacouna, l'absence d'audience publique du BAPE dans le dossier de la Cimenterie McInnis à Port-Daniel, l'absence d'autorisation concernant les forages effectués sur Anticosti, le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste, le refus de la ministre de l'Environnement de recommander un décret d'urgence pour protéger la rainette faux-grillon à la Prairie ainsi que l'absence d'audience publique du BAPE pour le projet oléoduc Énergie Est. Dans la dernière année, le CQDE intervenait à la Cour d'appel du Québec dans l'affaire du Port de Québec afin d'y défendre la compétence constitutionnelle de la province en matière environnementale et au tribunal d'arbitrage de l'ALÉNA dans le dossier opposant Lone Pine Resources inc. au Gouvernement du Canada afin d'y expliquer la légitimité du moratoire sur les activités pétrolières et gazières dans le fleuve Saint-Laurent. 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 s'inscrivant dans l'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable.

[1] *Ciment du St-Laurent inc.* c. *Barrette*, 2008 C.S.C. 64.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT 4
PARTIE I. RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES 6
PARTIE II. RAPPEL CONTEXTUEL 8
PARTIE III. LES NORMES DE LOCALISATION ET DISTANCES SÉPARATRICES MINIMALES 11
Habitation ou édifice 11
Ligne des hautes eaux 13
Autres divergences observables 14
Fracturation et forages horizontaux 16
PARTIE IV. LA PROTECTION DE L'EAU 18
La protection des eaux souterraines 18
La protection des eaux de surface 21
Le fleuve Saint-Laurent 22
PARTIE V. LA RESPONSABILITÉ EN CAS DE DÉVERSEMENT 23
PARTIE VI. LA FERMETURE DES PUITS 25
PARTIE VII. CONFORMITÉ AVEC LES ENGAGEMENTS DU QUÉBEC EN MATIÈRE DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES 28
Rappel contextuel sur la protection du climat et les énergies fossiles 28
Arrimage entre les cadres législatifs hydrocarbures et climat 31
PARTIE VIII. LES ÉMISSIONS DE MÉTHANE 36
PARTIE IX. CONCLUSION 39

PARTIE I. RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

En application du principe de précaution, une interdiction du développement de la filière des hydrocarbures aurait dû être mise de l'avant dans la *Loi sur les hydrocarbures.* En effet, la décision d'adopter la loi pour exploiter les hydrocarbures n'est sans doute pas la plus opportune, et ce, compte tenu des changements climatiques, de la nécessité d'une transition énergétique et des engagements du Canada en matière climatique. Néanmoins, étant donné que cette loi est déjà adoptée et qu'il est maintenant question d'encadrer l'exploration, l'exploitation et le stockage, notre étude se penchera principalement sur la question de savoir si les règlements déposés constituent effectivement les meilleures normes pour encadrer l'exploitation.

Le CQDE déplore le manque d'information entourant l'établissement du cadre réglementaire proposé, et ce, à plusieurs égards. Pour être en mesure de se prononcer de façon utile en ce qui concerne des normes, les données sur lesquelles on s'est appuyé pour les déterminer doivent être accessibles. Ne prenant pour exemple que les distances minimales séparant l'activité source d'impact et les composantes de l'environnement biophysique et humain, il est clair que le développement de la filière des hydrocarbures comporte des risques d'explosions, de chaleur radiante, de nuages de gaz toxiques et de pollution de l'air et de l'eau pouvant affecter écosystèmes, résidents, étudiants et patients[2]. Sans connaître les informations sous-tendant les normes de localisation déterminées par le gouvernement, il est difficile de s'assurer que la santé et la sécurité des personnes et de l'environnement seront assurées. Également, la détermination des normes renvoie à un jugement d'expert; qui a été consulté? Jusqu'à quel point les normes adoptées ailleurs peuvent-elles être transposées sur le territoire québécois? A-t-on procédé à une analyse du risque en prenant en compte les particularités des zones d'exploitation potentielles? En quoi est-ce que les règlements proposés répondent aux nombreux enjeux soulevés dans le processus de réflexion stratégique en amont du processus législatif?

En raison de cet état de fait, il est impossible de se prononcer sur plusieurs enjeux; mais les connaissances acquises dans des juridictions étrangères et dans les intentions réglementaires antérieures du gouvernement remettent en question l'idée selon laquelle ces règlements sont les « meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource ».[3]

---

[2] Richard B. Evans , MD, MPH, FCCP, Skaneateles, NY David Prezant , MD, FCCP Bronx, NY Yuh Chin T. Huang , MD, MHS, FCCP Durham, NC, Hydraulic Fracturing (Fracking)and the Clean Air Act, [148#2 CHEST AUGUST 2015], p. 299 // Haley M, McCawley M, Epstein AC, Arrington B, Bjerke EF. 2016. Adequacy of current state setbacks for directional high-volume hydraulic fracturing in the Marcellus, Barnett, and Niobrara Shale Plays. Environ Health Perspect 124:1323–1333; http://dx.doi.org/10.1289/ehp.1510547 ; David R. Brown, Celia Lewis & Beth I. Weinberger (2015) Human exposure to unconventional natural gas development: A public health demonstration of periodic high exposure to chemical mixtures in ambient air, Journal of Environmental Science and Health, Part A, 50:5, 460-472, DOI: 10.1080/10934529.2015.992663 ; Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf

[3] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 3 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

RECOMMANDATION DU CQDE #1 **P.11**

Le CQDE recommande une interdiction complète de la fracturation sur le territoire québécois.

RECOMMANDATION DU CQDE #2 **P.18**

Le CQDE recommande une interdiction complète de tout forage en milieu hydrique.

RECOMMANDATION DU CQDE #3 **P.28**

Le CQDE demande au gouvernement du Québec de faire démonstration de la compatibilité entre les devoirs et engagements climatiques provinciaux et nationaux, notamment ceux de l'accord de Paris, et le développement d'une filière hydrocarbure québécoise. Si cette compatibilité peut être établie dans un contexte où le Québec n'a pas historiquement exploité d'hydrocarbures (et a donc des émissions historiques relativement limitées) et que les cibles de réductions de GES sont difficilement déjà atteignables, cette compatibilité prendrait nécessairement la forme d'un test climat rigoureux appliqué idéalement à toute la filière au niveau stratégique et minimalement à tous les projets d'exploitation d'hydrocarbures sous le régime de la *Loi sur la qualité de l'environnement.*

PARTIE II. RAPPEL CONTEXTUEL

Avant décembre 2016, les principaux textes législatifs[4] encadrant l'industrie des hydrocarbures au Québec étaient la *Loi sur les mines*[5] et le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*.[6] Or, le corpus législatif en place n'encadrait pas adéquatement les projets d'exploration et d'exploitation de gaz et de pétrole au Québec.

Afin d'être mieux à même d'évaluer les impacts environnementaux, sociaux, économiques et de sécurité publique relatifs aux hydrocarbures[7], le gouvernement a commandé, dans le cadre de son Plan d'action sur les hydrocarbures, **la réalisation de plusieurs évaluations environnementales stratégiques.** Ces dernières visaient à obtenir une vision globale des retombées inhérentes aux projets d'exploitation et d'exploration d'hydrocarbures au Québec et à proposer des pistes de réforme du cadre législatif et de gouvernance applicable en la matière.

Le rapport Lanoue-Mousseau[8] préparé par la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec en 2014 faisait état, entre autres, d'un « important déficit d'encadrement légal et d'expertise » en matière d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures. À cet égard, il recommandait « qu'advenant que ces ressources soient exploitées dans le futur, elles devraient l'être dans un cadre qui garantisse à la société québécoise une participation majoritaire aux bénéfices qui en découleront ». Qui plus est, et faisant écho au rapport préparé dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE)[9], il recommandait que dans cette éventualité « le gouvernement du Québec adopte en priorité une loi sur les hydrocarbures qui s'inspirera des meilleures pratiques internationales afin d'assurer le respect des principes du développement durable dans la plus grande transparence ».[10]

À la suite de cette période de consultation, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, Pierre Arcand a déposé à l'Assemblée nationale, en juin 2016, **la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique de 2030 et modifiant diverses dispositions législatives,***

---

[4] Parmi les autres textes de lois applicables aux activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures, mentionnons la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières,* la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune,* la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier,* la *Loi sur la qualité de l'environnement* ainsi que ses règlements connexes, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau.*

[5] RLRQ c M-13.

[6] RLRQ c M-13.1, r 1.

[7] Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Les évaluations environnementales stratégiques. En ligne : http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/evaluations-environnementales-strategiques.asp

[8] Lanoue et Mousseau, *Maîtriser notre avenir énergétique - Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, Ministère des Ressources naturelles, Gouvernement du Québec, Québec, 2014

[9] Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement. (2013). *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste : Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec (L3-1).* Université Laval. En ligne : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/PR3.9.3.pdf

[10] Lanoue et Mousseau, *Maîtriser notre avenir énergétique - Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, Ministère des Ressources naturelles, Gouvernement du Québec, Québec, 2014. p.28

laquelle fut adoptée le 10 décembre 2016 sous le bâillon[11]. Ce projet de loi « [s'insérait] dans la démarche amorcée par le gouvernement qui visait à doter le Québec d'une nouvelle stratégie énergétique et de mieux encadrer le développement de l'industrie des hydrocarbures en sol québécois ».[12] C'est au sein de cette Loi que se trouve la *Loi sur les hydrocarbures,* laquelle n'est toutefois pas encore en vigueur.

De façon concomitante et afin de fixer les règles d'application du projet de *Loi sur les hydrocarbures*, le 13 juillet 2016, le gouvernement libéral a publié un **projet de Règlement modifiant le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains***[13] afin d'imposer une série de nouvelles contraintes aux entreprises pétrolières et gazières. Ces amendements étaient nécessaires considérant les activités pétrolières envisagées à court terme au Québec, et ce, afin de mettre à niveau l'encadrement de cette industrie extractive dans l'attente des nouveaux règlements afférents à la *Loi sur les hydrocarbures*[14]. Ceci étant dit, aucun décret n'a été publié dans la Gazette officielle relativement à l'entrée en vigueur dudit Règlement modifiant le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains.*

Le 20 septembre 2017, le gouvernement proposait l'abrogation du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* et l'adoption du *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline* (ci-après « **Règlement sur les licences et pipeline** »), du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre* (ci-après « **Règlement en milieu terrestre** ») et du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique* (ci-après « **Règlement en milieu hydrique** ») (ci-après collectivement appelés « **Règlements de 2017** »).[15]

La publication des projets de Règlements de 2017 suscite plusieurs questionnements.

Dans ce mémoire, le CQDE propose de soulever plusieurs distinctions observables et inexpliquées, pour ne pas dire reculs, entre ce qui avait été proposé en 2016 dans le projet de *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* et les plus récents projets de règlement publiés dans la Gazette officielle du 20 septembre 2017, notamment au regard des

---

[11] *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35. En ligne : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2016C35F.PDF

[12] Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. (2016). *Analyse d'impact réglementaire, Modifications du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (chapitre M□13.1, r. 1)*. En ligne : https://mern.gouv.qc.ca/publications/lois/projets/AIR_RPGRS_juillet2016.pdf

[13] *Règlement modifiant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* (projet), (2016) 148 G.O. II, 3791. En ligne : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=65248.pdf

[14] Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. (2016). *Analyse d'impact réglementaire, Modifications du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (chapitre M□13.1, r. 1)*. En ligne : https://mern.gouv.qc.ca/publications/lois/projets/AIR_RPGRS_juillet2016.pdf

[15] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324; *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline* (projet), (2017) 149 G.O. II, 4449; *Règlement abrogeant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4480. En ligne : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=13&file=1738-F.PDF

distances minimales acceptables. La protection de l'eau, la responsabilité en cas de déversement, la fermeture des puits, les engagements du Québec en matière de changements climatiques ainsi que les émissions de méthane seront également abordés. À cet égard, nous ferons référence aux normes adoptées dans d'autres juridictions afin d'offrir un comparatif à l'encadrement législatif des hydrocarbures proposé par le gouvernement du Québec.

PARTIE III. LES NORMES DE LOCALISATION ET DISTANCES SÉPARATRICES MINIMALES

En 2016, les modifications proposées par le projet de *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* durcissent partiellement les exigences auxquelles les entreprises sont tenues de se conformer. Eût-il été adopté, et en comparaison du Règlement en vigueur à l'époque, la couverture d'assurance requise pour les travaux de forage s'en serait trouvée accrue, les distances séparatrices plus grandes et les obligations en matière de restauration des sites plus contraignantes.

En comparant les amendements suggérés en 2016 aux projets de Règlements de 2017, nous constatons non seulement que bon nombre de divergences sont observables, mais également qu'au regard des normes de localisation et des distances minimales applicables aux activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures, les normes les plus récentes constituent un recul par rapport à celles préalablement proposées.

Habitation ou édifice

Selon le projet de règlement proposé en 2016, le titulaire de permis de forage de puits ne pouvait forer un puits à moins de **500 mètres** de tout habitation ou édifice[16].

En 2017, les normes relatives aux distances minimales des habitations ou édifices sont davantage segmentées et la norme de 500 mètres s'est volatilisée. En effet, on peut lire dans le Règlement en milieu terrestre ainsi que dans le Règlement en milieu hydrique que les travaux exécutés ne peuvent être situés à :

- moins de **150 mètres** de tout bâtiment de moins de 3 étages ou ayant une superficie de plancher inférieure ou égale à 10 000m^2 [17]
- moins de **175 mètres** d'une concentration d'activités résidentielles, commerciales, industrielles ou de services[18]
- moins de **275 mètres** d'un établissement de santé et de services sociaux, d'un établissement d'enseignement, d'un bâtiment ou sont offerts des services de garde à l'enfance, d'un site patrimonial classé inscrit au registre du patrimoine culturel visé à l'article 5 de la *Loi sur le patrimoine culturel*, de tout bâtiment de 3 étages ou plus ou ayant une superficie de plancher supérieur à 10 000m^2. [19]

---

[16] *Règlement modifiant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* (projet), (2016) 148 G.O. II, 3791, art. 10

[17] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art.133(4), 201,179 et 81(4) et *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art.64(4), 120(4), 169 et 194

[18] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art. 133(5), 201, 179 et 81(5) et *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art.64(5), 120(5), 169 et 194

[19] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art.133(7), 201, 179 et 81(7)

Or, en 2016, lors de la publication du projet de règlement, la porte-parole du ministre des Ressources naturelles, Véronique Normandin, avait affirmé entre autres, que les mesures proposées, dont la distance minimale de 500 mètres entre un forage et tout habitation ou édifice, « s'inspir[ai]ent des meilleures pratiques observées ailleurs et de recommandations formulées dans le cadre des études environnementales stratégiques (ÉES) sur les hydrocarbures »[20] et que « la modification du règlement permettra d'établir les conditions visant à garantir la sécurité des personnes et des biens ainsi que la protection de l'environnement lors de la réalisation des travaux d'exploration pétrolière et gazière sur l'ensemble du territoire québécois. »[21].

Pourquoi avoir amoindri cette norme de 500 mètres? Aucune justification n'est offerte, sans compter que le ministère affirme encore aujourd'hui que nous avons les règles les plus strictes en Amérique du Nord.[22]

Par ailleurs, puisque le ministère a déclaré vouloir se doter des normes les plus sévères du continent[23], le CQDE ne peut que s'étonner du fait que le ministère n'ait pas choisi d'adopter plusieurs des normes plus rigoureuses proposées dans d'autres juridictions. À titre d'exemple, mentionnons :

- la Colombie-Britannique, où la distance minimum serait de 1 km d'une école ou d'un centre communautaire, et ce, pour des raisons de sécurité[24];
- le Nouveau-Brunswick, où la distance prescrite entre une tête de puits de pétrole ou de gaz et une école élémentaire, intermédiaire ou secondaire serait de 500 mètres. La norme est la même pour un hôpital ou un foyer de soin. Quant aux logements et lieux de confluence extérieure, la norme est de 250 mètres[25];

---

[20] Martin Croteau (2016) Québec dicte de nouvelles règles sur le plan environnemental, *La Presse.* En ligne : http://plus.lapresse.ca/screens/566a631a-7464-4345-82de-5a9d3d2aa894%7C_0.html

[21] Martin Croteau (2016) Québec dicte de nouvelles règles sur le plan environnemental, *La Presse* http://plus.lapresse.ca/screens/566a631a-7464-4345-82de-5a9d3d2aa894%7C_0.html;

[22] Alexandre Shields et Marco Bélair-Cirino (2017) Le ministre Arcand défend les projets de règlement sur les forages pétroliers, *Le Devoir.* En ligne : http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/508935/le-ministre-arcand-defend-les-projets-de-reglements-sur-les-forages-petroliers

[23] Alexandre Shields et Marco Bélair-Cirino (2017) Le ministre Arcand défend les projets de règlement sur les forages pétroliers, *Le Devoir* http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/508935/le-ministre-arcand-defend-les-projets-de-reglements-sur-les-forages-petroliers

[24] Dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire, nous n'avons pas été en mesure de répertorier cette norme proposée dans le cadre législatif. Or, selon un communiqué de presse publié le 20 juin 2014, la Colombie-Britannique aurait établi une norme interdisant tout forage à moins de 1km des écoles: voir Ministry of Natural Gas Development (2014, June 20) Exclusion zones implemented for schools. En ligne : https://archive.news.gov.bc.ca/releases/news_releases_2013-2017/2014MNGD0040-000856.htm

[25] Dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire, nous n'avons pas été en mesure de répertorier cette norme proposée dans le cadre législatif. Or, selon les Règles de l'industrie publiées en 2013, les distances prescrites par le Nouveau-Brunswick et à respecter par rapport aux bâtiments sont énoncées au point 9.11 des Règles pour l'industrie, voir Ministère de l'Énergie et des Mines du Nouveau-Brunswick. (2013). *Gestion environnementale responsable des activités liées au pétrole et au gaz naturel au Nouveau-Brunswick : Règles pour l'industrie.* En ligne : http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Corporate/pdf/ShaleGas/fr/ReglespourIndustrie.pdf
Le gouvernement était bel et bien au courant de ces dites normes : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2014). *Réglementation portant sur les distances séparatrices d'un puits foré pour la recherche de pétrole et de gaz naturel.* En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/prelevements/reglement-prelevement-protection/Reglementations_distances_separatrices.pdf

- le Colorado où, dans les secteurs à forte occupation, la distance minimale prescrite entre les puits et les résidences est de 305 mètres[26];

Ligne des hautes eaux

Dans le projet de *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* de 2016, nous pouvions lire que le titulaire d'un permis de forage de puits ne pouvait forer un puits sur terre, à moins de 100 m de la ligne des hautes eaux. Pour les fins d'un réservoir souterrain artificiel ou d'un forage dont la profondeur n'excède pas 15 m sous la couche de sédiments non consolidés, la distance pouvait varier de 50 à 100 m.[27]

Il est ainsi très surprenant de constater que les projets de Règlements de 2017 de mise en œuvre de la *Loi sur les hydrocarbures* ne comportent aucune norme de localisation ni de distances minimales par rapport aux lignes des hautes eaux. La distance de 100 mètres s'est volatilisée. Cela soulève une inquiétude sérieuse quant à l'intégrité des cours d'eau québécois. Considérant que « les activités d'exploration et d'exploitation peuvent avoir des impacts négatifs sur la ressource en eau »[28], **le CQDE est d'avis que, comme il était proposé par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE) dans son rapport préparé pour le Comité de l'évaluation environnementale stratégique dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES),[29] des distances séparatrices adéquates devraient être établies entre les activités de forage et de fracturation et la ligne des hautes eaux.** D'ailleurs, au Nouveau-Brunswick, les têtes de puits sont interdites à moins de 100 mètres d'un cours d'eau ou d'une terre humide réglementée.[30]

---

[26] SERIES SAFETY REGULATIONS Section 604 a(2), High Occupancy Buildings. No Well or Production Facility shall be located one thousand (1,000) feet or less from a High Occupancy Building Unit without Commission approval following Application and Hearing. Designated Setback Location and Exception Zone Setback mitigation measures pursuant to Rule 604.c. shall be required for Oil and Gas Locations within one thousand (1,000) feet of a High Occupancy Building, unless the Commission determines otherwise., http://cogcc.state.co.us/documents/reg/Rules/LATEST/600Series.pdf; René Lefebvre et Mélanie Raynauld. (2017). *Revue de littérature scientifique et réglementaire des normes du chapitre V du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP). Site de forage destiné à rechercher ou exploiter du pétrole ou du gaz naturel* (Rapport de recherche R1748). Institut national de la recherche scientifique Centre Eau Terre Environnement. p.27. En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/prelevements/reglement-prelevement-protection/evaluation-normes/aout2017/revue-chapitre5-INRS.pdf

[27] *Règlement modifiant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* (projet), (2016) 148 G.O. II, 3791, art. 10

[28] Gouvernement du Québec. (2016). *Évaluation environnementale stratégique : Rapport sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures* (Publication n° : E06-02-1605). En ligne : http://hydrocarbures.gouv.qc.ca/documents/filiere_hydrocarbures.pdf; Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). En ligne : http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf

[29] Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement. (2013). *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste : Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec (L3-1).* Université Laval. http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/PR3.9.3.pdf

[30] Dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire, nous n'avons pas été en mesure de répertorier cette norme proposée dans le cadre législatif. Or, selon les Règles de l'industrie publiées en 2013, les distances prescrites par le Nouveau-Brunswick et à respecter par rapport à la ligne des hautes eaux, voir point 9.8 Ministère de l'Énergie et des Mines du Nouveau-Brunswick. (2013). *Gestion environnementale responsable des activités liées au pétrole et au gaz naturel*

Autres divergences observables

Concernant les autres divergences observables au sujet des distances minimales entre un puits et les différentes composantes des milieux humain et naturel, nous nous contenterons de soumettre le tableau suivant :

Chemin public et chemin de fer	Selon le projet de règlement de 2016, le titulaire de permis de forage de puits ne peut forer un puits à moins de 100 m d'un chemin public au sens du *Code de la sécurité routière* (chapitre C-24.2) ou encore d'un chemin de fer. Pour les fins d'un réservoir souterrain artificiel ou d'un forage dont la profondeur n'excède pas 15 m sous la couche de sédiments non consolidés, la distance peut varier de 50 à 100 m[31].	Or, en 2017, sans aucune justification, cette distance est réduite à 40 mètres d'un chemin public au sens du *Code de la sécurité routière* ou d'un chemin de fer, et ce, tant pour les sondages stratigraphiques que les forages, les travaux de complétions et les opérations de fracturation.[32]
Parc national	Selon le projet de règlement de 2016, le titulaire d'un permis de forage de puits ne peut forer un puits à moins de 100 mètres d'une aire protégée[33].	En 2017, il est prévu que le titulaire de l'autorisation ne peut positionner le site de ses activités à moins de 60 mètres d'un parc national ou d'une aire protégée inscrite au Registre des aires protégées prévu à l'article 5 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.[34] Cela signifie que les projets industriels pourront être réalisés aux limites des parcs nationaux de la province.[35]

---

au Nouveau-Brunswick : Règles pour l'industrie http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Corporate/pdf/ShaleGas/fr/ReglespourIndustrie.pdf

[31] *Règlement modifiant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* (projet), (2016) 148 G.O. II, 3791, art. 10

[32] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art. 81 et 133

[33] *Règlement modifiant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* (projet), (2016) 148 G.O. II, 3791, art. 10

[34] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art. 135, 202, 83 et 180 et *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art. 66, 122,170 et 195

[35] Alexandre Shields. (2017). Les plans d'eau du Québec ouverts aux pétrolières, *Le Devoir*. En ligne : http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/508467/les-plans-d-eau-du-quebec-ouverts-aux-petrolieres

Éolienne	Selon le projet de Règlement de 2016, le titulaire de permis de forage de puits ne pouvait forer un puits à moins de 160 mètres d'une éolienne ou d'une infrastructure de télécommunication.[36]	En 2017, cette distance passe à 100 mètres, et ce, tant pour le positionnement d'un collet d'un sondage stratigraphique, pour le forage, pour les travaux de complétion et les travaux de fracturation.[37]
Levés géophysiques	En ce qui a trait aux levés géophysiques, la distance en vigueur selon le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* était de 100 mètres pour un **pipeline** de surface[38] et de 75 m pour un pipeline enfoui appartenant à un tiers.	Dorénavant, dans les cas des activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique la norme proposée est une distance de 32 mètres d'un **pipeline** advenant l'utilisation d'une charge explosive inférieure à 2kg. Pour ce qui est des activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre, la distance est la même. Or, dans le cas où le titulaire de l'autorisation utilise une source non explosive, la distance est amoindrie à 15 mètres.
	En ce qui a trait aux cimetières, la distance séparant la source d'énergie et un cimetière lors de levé en milieu terrestre était de 100 mètres.[39]	Cette distance demeure la même advenant un levé géophysique avec une source d'énergie explosive. Or, dans le cas où le titulaire de l'autorisation utilise une source d'énergie non explosive, la distance passe à 50 mètres.

[36] *Règlement modifiant le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs* (projet), (2016) 148 G.O. II, 3791, art. 10

[37] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art.133(2), 201, 179 et 81(2) et *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art.64(2), 120(2)

[38] *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, RLRQ c M-13.1, r 1, art. 6

[39] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art.40, al 2(4)

Fracturation et forages horizontaux

En terminant, mentionnons que les distances sécuritaires minimales établies dans les projets de Règlements de 2017 semblent d'autant plus insuffisantes qu'elles sont mesurées uniquement à partir de la tête du puits.[40] Le gouvernement ne semble pas tenir compte du fait que les risques inhérents au forage horizontal sont davantage diffus, et ce, puisque l'extension du puits peut s'étendre sur une distance horizontale allant jusqu'à 2 000 mètres. Afin d'assurer une véritable protection de la santé et de la sécurité humaines et environnementales, n'aurait-il pas été préférable de prévoir des distances à respecter qui prennent en considération tant de l'extension latérale du forage que de la tête de puits?

Qui plus est, le développement de la « nouvelle » réglementation du secteur pétrolier et gazier semble avoir été grandement inspiré de juridictions où l'industrie « extractiviste » était déjà bien implantée avant le développement d'un cadre législatif adapté. Dans ces juridictions, l'exercice déterminant les normes minimales acceptables résultait donc d'un compromis entre une industrie déjà bien enracinée et un désir de mieux protéger l'environnement et les communautés. Or, le Québec n'est pas du tout dans le même état de fait. L'industrie n'est pas implantée et nous avons toute la latitude pour se prêter préalablement à l'exercice d'évaluation de normes qui sont réellement sécuritaire, et ce, en fonction du principe de précaution.

D'ailleurs, les juridictions qui se sont prêtées à l'exercice semblent avoir choisi d'interdire purement et simplement le procédé de la fracturation, des normes minimales paraissant insuffisantes pour pallier les impacts environnementaux et sanitaires liés à ce procédé d'extraction non conventionnel.

Dès lors, au regard des normes de localisation proposées, et compte tenu des risques environnementaux et sanitaires répertoriés[41], tel que le risque de contamination des eaux souterraines, des aquifères ainsi que de l'eau potable, une augmentation de l'activité sismique, un risque d'exposition à des composantes chimiques[42] et une hausse d'émission de composés organiques contribuant aux changements climatiques, **le CQDE est d'avis qu'en application du**

---

[40] L'article 40 du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, RLRQ c Q-2, r 35.2 prévoyant qu'une distance séparatrice de 400 mètres entre la base de l'aquifère et l'extension horizontale du forage pétrolier ou gazier est le seul qui prend en considération la technique du forage horizontal.

[41] David R. Brown, Celia Lewis & Beth I. Weinberger (2015) Human exposure to unconventional natural gas development: A public health demonstration of periodic high exposure to chemical mixtures in ambient air, Journal of Environmental Science and Health, Part A, 50:5, 460-472, DOI: 10.1080/10934529.2015.992663

[42] Une récente étude publiée le 6 novembre 2017 a été menée sur des femmes enceintes de la région de *Peace River Valley* au Nord-Est de la Colombie-Britannique dans le but d'évaluer leur exposition au benzène, un composé organique volatil cancérigène contenu dans le gaz naturel dont les effets sur la santé ont été largement étudiés. Dans cette région où plus de 28 000 puits de gaz naturels ont été forés jusqu'à présent par fracturation hydraulique, les résultats de l'étude démontrent que ces femmes sont plus exposées au benzène que le reste de la population canadienne (une concentration de benzène dans l'urine environ 3.5 fois plus élevée). Les chercheurs soulignent la nécessité de poursuivre la recherche compte tenu des effets documentés du benzène sur la santé et de l'industrie croissante de la fracturation hydraulique dans cette région. «Gestational exposure to volatile organic compounds (VOCs) in Northeastern British Columbia, Canada: A pilot study» ,Élyse Caron-Beaudoin, Naomi Valter, Jonathan Chevrier, Pierre Ayotte, Katherine Frohlich et Marc-André Verner, Environment International, Volume 110, January 2018, Pages 131-138 , https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412017310309,). D'autres rapports démontrent aussi la pollution de l'air et les risques d'exposition, entre autres : Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf

principe de précaution, la fracturation devrait être interdite sur le territoire québécois, comme c'est le cas dans bon nombre d'autres juridictions. De fait, la fracturation hydraulique à grand volume est interdite dans l'État de New York et celui du Vermont, tandis que les provinces du Nouveau-Brunswick[43], de la Nouvelle-Écosse[44] et de Terre-Neuve et Labrador[45] sont présentement sous un moratoire.[46] Le 23 novembre 2017, l'Île-du-Prince-Édouard a déposé un projet de loi visant à interdire la fracturation hydraulique[47] tandis que de l'autre côté de l'Atlantique, la France, l'Allemagne[48], l'Irlande[49], l'Écosse[50], les Pays-Bas et la Bulgarie[51] sont parmi les pays européens à avoir interdit ou suspendu la fracturation hydraulique.

---

[43] Énergie et Mines. (2016, 27 mai). Le moratoire sur la fracturation hydraulique maintenu indéfiniment. En ligne : http://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/nouvelles/communique.2016.05.0462.html; Règlement d'interdiction de la fracturation hydraulique, Règl du N-B 2015-28. http://laws.gnb.ca/fr/showdoc/cr/2015-28

[44] Énergie. (2014, September 30). Amendments Introduced for Moratorium on High-volume Hydraulic Fracturing. En ligne : https://novascotia.ca/news/release/?id=20140930002

[45] Gosine, Dusseault, Gagnon, Keough, Locke. (2016). Unconventional Opportunities & Challenges Results of the Public Review of the Implications of Hydraulic Fracturing Operations in Western Newfoundland (Final Report NLHFRP). p. 16. En ligne : http://nlhfrp.ca/wp-content/uploads/2016/05/Final-Report.pdf, p. 16. : À Terre-Neuve et Labrador, il ne s'agit pas d'un moratoire formel, comme en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Il s'agit plutôt d'une décision opérationnelle du Department of Natural Resources.

[46] René Lefebvre et Mélanie Raynauld. (2017). *Revue de littérature scientifique et réglementaire des normes du chapitre V du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP). Site de forage destiné à rechercher ou exploiter du pétrole ou du gaz naturel* (Rapport de recherche R1748). Institut national de la recherche scientifique Centre Eau Terre Environnement. http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/prelevements/reglement-prelevement-protection/evaluation-normes/aout2017/revue-chapitre5-INRS.pdf

[47] François Pierre Dufault. (2017). L'Î.-P.-É. interdira la fracturation hydraulique et l'exportation d'eau potable, *Radio-Canada.* En ligne : http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1069287/ile-prince-edouard-interdire-fracturation-hydraulique-exportation-eau-potable-loi ; Bill 13, Water Act, 3rd Sess, 65th Parl, Prince Edward Island, 2017, art. 19. En ligne: http://www.assembly.pe.ca/bills/pdf_first/65/3/bill-13.pdf

[48] René Lefebvre et Mélanie Raynauld. (2017). *Revue de littérature scientifique et réglementaire des normes du chapitre V du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP). Site de forage destiné à rechercher ou exploiter du pétrole ou du gaz naturel* (Rapport de recherche R1748). Institut national de la recherche scientifique Centre Eau Terre Environnement. p.19 http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/prelevements/reglement-prelevement-protection/evaluation-normes/aout2017/revue-chapitre5-INRS.pdf

[49] *Petroleum and Other Minerals Development (Prohibition of Onshore Hydraulic Fracturing)* Act 2017, No 15 of 2017. En ligne : https://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2017/a1517.pdf

[50] Laura Paterson. (2017). Scottish government bans fracking in landmark decision, *Independent.* En ligne : http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/scotland-bans-fracking-natural-gas-extraction-fossil-fuels-paul-wheelhouse-government-energy-a7980811.html

[51] Décision modifiant la décision de l'Assemblée nationale du 18 janvier 2012 d'interdire l'application de la technologie de fracturation hydraulique pour l'exploration et / ou l'extraction de gaz et de pétrole sur le territoire de la République de Bulgarie (SG, numéro 7 de 2012) http://www.parliament.bg/bg/desision/ID/14031

PARTIE IV. LA PROTECTION DE L'EAU

Le 11 juin 2009, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*[52] (ci-après la « **Loi sur l'eau** ») est adoptée par l'Assemblée nationale. Ce dispositif législatif a pour but d'encadrer la gouvernance de l'eau douce en droit civil québécois, en plus de confirmer le rôle de l'État en tant que « gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau »[53] dans la réalisation des objectifs de protection, de préservation et d'amélioration de la gestion de l'eau.

Or, les projets de Règlements de 2017 de mise en œuvre de la *Loi sur les hydrocarbures* ne semblent pas s'arrimer avec les objectifs de la Loi sur l'eau, laquelle vise à renforcer la protection des ressources en eau et à confirmer le statut juridique de cette ressource vitale en tant que partie intégrante du patrimoine commun de la nation québécoise.[54]

En effet, plusieurs dichotomies ont été identifiées entre la protection de ce patrimoine commun et les dispositions réglementaires proposées, parmi celles-ci : l'absence de normes de localisation adéquates visant à minimiser les risques de pollution des eaux souterraines. S'ajoute à cela, la permission de procéder à l'exploration ou l'exploitation d'hydrocarbures dans les cours d'eau malgré les risques de contamination.

La protection des eaux souterraines

Aucune norme de localisation particulière n'est prévue pour protéger les eaux souterraines dans les distances minimales prévues au Règlement en milieu hydrique. Pourtant, la protection des eaux souterraines dans le contexte du développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec est une préoccupation qui a maintes fois été soulevée dans différents forums[55], et ce, puisque la migration des eaux de fracturation se trouve à être l'une des principales sources de contamination des eaux souterraines. Afin de protéger les aquifères ainsi que la nappe phréatique lors de la fracturation, les seules distances séparatrices applicables sont celles prévues au *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection.* En effet, on y prévoit que :

> **40.** Une opération de fracturation dans un puits destinée à l'exploration ou à l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel est interdite à moins de 400 m sous la base d'un aquifère.
>
> Pour l'application du présent article, la base d'un aquifère est fixée à 200

[52] RLRQ c C-6.2. Depuis 2017, la loi s'intitule désormais *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ c C-6.2

[53] Voir le préambule de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ c C-6.2. En ligne: http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-6.2

[54] MDDELCC. Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection adoptée le 11 juin 2009. En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/protection/index.htm

[55] Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. (2014). Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (rapport synthèse). En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/Gaz-de-schiste/rapport-synthese.pdf

> m sous la surface du sol[56], à moins que l'étude hydrogéologique prévue à l'article 38 démontre que la base de l'aquifère le plus profond présentant une teneur en solides totaux dissous inférieure à 4 000 mg/l est située à une profondeur différente.

Or, des études montrent que la limite supérieure d'une fracture peut excéder 400 mètres[57] et conséquemment, la distance verticale prévue de 400 mètres peut être insuffisante pour éviter la migration des fluides de fracturation dans les aquifères. Il y a donc un risque de contamination de l'eau des nappes phréatiques et, par le fait même, un risque de contamination de l'eau potable. Sans compter qu'une grande partie des eaux souterraines au Québec ne sont pas cartographiées[58].

En ce qui a trait à la distance séparatrice horizontale de 500 mètres entre une source d'eau potable et la tête du puits d'un forage gazier ou pétrolier[59], il ne semble pas que cette distance soit suffisante pour éviter la contamination de l'eau et assurer la sécurité environnementale et humaine. D'ailleurs, alors que le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* est en cours de révision, 230 municipalités ont déposé au ministère du Développement durable, de l'Environnement de la Lutte contre les changements climatiques une demande de dérogation visant à instaurer, au sein de leur municipalité, une distance séparatrice plus sévère de deux kilomètres entre les installations des sociétés gazières et pétrolières et les sources d'eau potable sur leur territoire. Une démarche que le CQDE appuie.

À noter qu'en plus de la distance de 500 mètres prévue au *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, l'aménagement d'un site de forage destiné à rechercher ou à exploiter du pétrole, du gaz naturel, de la saumure ou un réservoir souterrain ainsi que l'exécution d'un sondage stratigraphique sont interdits dans l'aire de protection éloignée d'un prélèvement d'eau

---

[56] L'énoncé selon lequel la base de l'eau souterraine exploitable est fixée à 200 m sous la surface du sol est repris à l'article 3 du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211.

[57] « La commission d'enquête constate que la zone de 400 m dans laquelle il est interdit de procéder à la fracturation sous un aquifère ne constitue pas une zone tampon, mais bien une zone dans laquelle les fractures peuvent se propager. Bien que cette occurrence soit peu fréquente, il arrive, dans des shales aux propriétés similaires à celles observées dans le shale d'Utica, que les fractures soient plus longues que cette distance, allant jusqu'à près de 600 m. Elles pourraient donc atteindre les aquifères utilisés à des fins d'alimentation en eau potable. (...) La commission d'enquête est d'avis que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques devrait augmenter la distance verticale séparatrice entre une opération de fracturation et la base d'un aquifère de façon à y ajouter une zone tampon qui assurerait une épaisseur minimale de roc non perturbé par les activités gazières entre les deux. », Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (2014). *Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent* (Rapport 307). p.408. En ligne : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape307.pdf, voir aussi : Richard J. Davies *et al.*, « Hydraulic fractures: How far can they go? », *Marine and Petroleum Geology*, avril 2012 En ligne : https://bdp.parl.ca/content/lop/ResearchPublications/2015-18-f.html#ftn44

[58] Direction générale des politiques de l'eau et Direction de l'aménagement et des eaux souterraines. (2015). Couverture territoriale du Programme d'acquisition de connaissances sur les eaux souterraines (PACES). En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/souterraines/programmes/Couverture-territoriale.pdf

[59] Cette distance peut être augmentée à la distance fixée dans l'étude hydrogéologique prévue à l'article 38 lorsque cette étude démontre que la distance de 500 m ne permet pas de minimiser les risques de contamination des eaux des sites de prélèvement d'eau effectué à des fins de consommation humaine ou de transformation alimentaire situés sur le territoire couvert par l'étude, Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, RLRQ c Q-2, r 35.2, art. 32

souterraine de catégorie 1 ou 2.[60] Ceci étant dit, les catégories 1 et 2 visent essentiellement prélèvements d'eau effectués pour desservir un système de distribution municipal alimentant 21 personnes et plus, et au moins une résidence.[61] Ainsi, tel que plus amplement explicité dans *Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection où comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole !*

> dans les municipalités rurales, c'est-à-dire dans les zones où les forages pétroliers et gaziers sont les plus susceptibles d'être réalisés, la seule zone de protection offerte est celle du 500 mètres, sous réserve qu'une éventuelle étude hydrogéologique permettrait d'étendre cette zone. De fait, sont donc protégées des zones peu susceptibles de faire l'objet de recherche d'hydrocarbures fossiles non conventionnels, alors que sont laissées sans protection efficace, les zones les plus susceptibles de subir l'exploration et l'exploitation des combustibles fossiles.[62]

Dans tous les cas, la distance séparatrice établie de 500 mètres est calculée à partir de la tête du puits et ne prend pas en considération le fait que les risques inhérents au forage horizontal sont davantage diffus étant donné que l'extension du puits peut s'étendre sur une distance horizontale allant jusqu'à 2 000 mètres. Afin d'assurer une véritable protection de la ressource en eau, et tel que mentionné dans la section précédente de ce mémoire, n'aurait-il pas été préférable de prévoir des distances à respecter qui prennent en considération tant de l'extension latérale du forage que de la tête de puits?

Plusieurs recherches font état des risques de contamination des sources d'eau souterraine inhérents aux activités de fracturation. Malgré cela, les seules dispositions visant à protéger le patrimoine commun qu'est la ressource en eau sont celles prévues au *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur prélèvement*, lesquelles semblent insuffisantes eu égard aux risques existants. Le plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures dans lequel s'insèrent la refonte de la *Loi sur les hydrocarbures* et ses règlements afférents aurait été l'occasion toute désignée pour mettre de l'avant les objectifs explicités dans la *Loi sur l'eau* et pour établir un encadrement législatif protégeant adéquatement cette ressource commune.

Mentionnons également au passage que **le CQDE est d'avis qu'en vue de se munir d'une réglementation plus rigoureuse et considérant les risques de contamination de l'eau inhérents aux activités liées à l'industrie des hydrocarbures, un renversement du fardeau de preuve à l'égard de la contamination des aquifères d'eau potable aurait pu être introduit dans les projets de Règlements de 2017, et ce, comme c'est le cas en Pennsylvanie.**[63]

---

[60] RLRQ c Q-2, r 35.2, art. 66

[61] MDDELCC. Foire aux questions sur le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection. En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/prelevements/reglement-prelevement-protection/faq.htm, Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, RLRQ c Q-2, r 35.2, art. 51

[62] Marc BRULLEMANS, Marc DURAND, Richard E. LANGELIER, Céline MARIER et Chantal SAVARIA. (2016). *Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection où comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétroles*. (2e édition). p.25. En ligne : http://www.ledevoir.com/documents/pdf/rapport_eau_as.pdf

[63] La Pennsylvanie a introduit « une présomption de contamination des sources d'alimentation en eau situées dans un périmètre de 2 500 pieds du puits; elle pèse sur l'opérateur du puits pendant les 12 mois suivants les activités de

La protection des eaux de surface

En plus de l'interdiction prévue à l'article 32 du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*[64], « l'aménagement d'un site de forage destiné à rechercher ou à exploiter du pétrole, du gaz naturel [...] ainsi que l'exécution d'un sondage stratigraphique sont interdits dans l'aire de protection intermédiaire d'un prélèvement d'eau de surface de catégorie 1 ou 2 ».[65] Outre ces dispositions du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* aucun cadre réglementaire n'est prévu pour protéger les plans d'eau du Québec.

Autrement dit, les activités d'exploitation et d'exploration de pétrole et de gaz naturel sont permises dans les cours d'eau québécois, tant et aussi longtemps qu'ils sont à 3 km d'une prise d'eau potable si le forage est effectué dans un lac, à 10 km en amont (50 m en aval) d'une prise d'eau potable dans le cas d'une rivière, à 15 km en amont (100 m en aval) sur le fleuve, et à 15 km de chaque côté là où la marée inverse le courant.[66]

Or, la preuve des risques générés par l'industrie des hydrocarbures sur les eaux de surface n'est plus à faire : éruption accidentelle, déversement de produits chimiques, déversement d'eaux usées, déversement d'hydrocarbures, fuites de liquides provenant de l'équipement fixe et des véhicules lourds, boues de forage, défaut de construction et défaillance de puits, rejet de méthane.[67] Encore une fois, l'encadrement réglementaire proposé en septembre 2017 pour protéger la ressource en eau ne semble pas s'arrimer avec les objectifs de la Loi sur l'eau.

---

forage. Cette présomption n'est toutefois pas absolue; le promoteur peut la renverser en réalisant un échantillonnage des puits d'eau voisins, avant de procéder au forage », voir Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement. (2012). Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1). Université Laval. p. 26. En ligne : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/Etudes_EES/Rapport-etude-L1-1_sommaire.pdf

[64] RLRQ c Q-2, r 35.2, art. 32 : Il est interdit d'aménager un site de forage ou de réaliser un sondage stratigraphique dans une plaine inondable dont la récurrence de débordement est de 20 ans, dans une plaine inondable d'un lac ou d'un cours d'eau identifiée sans que ne soient distinguées les récurrences de débordement de 20 ans et de 100 ans ou à moins de 500 m d'un site de prélèvement d'eau effectué à des fins de consommation humaine ou de transformation alimentaire.

La distance de 500 mètres prévue au premier alinéa concernant l'aménagement d'un site de forage peut être augmentée à la distance fixée dans l'étude hydrogéologique prévue à l'article 38 lorsque cette étude démontre que la distance de 500 m ne permet pas de minimiser les risques de contamination des eaux des sites de prélèvement d'eau effectué à des fins de consommation humaine ou de transformation alimentaire situés sur le territoire couvert par l'étude.

[65] RLRQ c Q-2, r 35.2, art.73

[66] RLRQ c Q-2, r 35.2, art.72

[67] Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (2011). *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec* (Rapport 273). p.117. En ligne : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf ; Vengosh, Avner & B Jackson, Robert & Warner, Nathaniel & Darrah, Thomas & Kondash, Andrew. (2014). *A Critical Review of the Risks to Water Resources from Unconventional Shale Gas Development and Hydraulic Fracturing in the United States.* Environmental science & technology. 48. En ligne : http://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/es405118y; Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). p.38 http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf

Le fleuve Saint-Laurent

Concernant **le fleuve St-Laurent** plus spécifiquement, le nouveau Règlement en milieu hydrique prévoit à ses articles 64 et 120 que le titulaire de l'autorisation ne peut positionner le collet d'un sondage stratigraphique ou le collet d'un puits à moins de 40 mètres de la voie navigable du fleuve Saint-Laurent, ou, s'il s'agit d'une rentrée, forer dans un puits dont le collet se trouve à cette même distance. D'abord, pour plus de clarté, une définition de « voie navigable du fleuve Saint-Laurent » aurait été pertinente.

Ensuite, rappelons qu'« en 2011, à la suite de consultations publiques et de recherches scientifiques démontrant les risques particuliers à cet écosystème et cette industrie nouvelle, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières,* instituant un moratoire sur ces activités dans le fleuve Saint-Laurent »[68]. En juin 2014, ces conditions avaient d'ailleurs été reconduites jusqu'à une date ultérieure à être déterminée par le gouvernement, et ce, par le biais de la *Loi modifiant la Loi limitant les activités pétrolières et gazières et d'autres dispositions législatives*[69].

Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les hydrocarbures* et l'édiction de ses règlements, qu'adviendra-t-il du moratoire limitant les activités pétrolières et gazières dans le fleuve Saint-Laurent? La *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* sera-t-elle abrogée? Si la réponse à cette question est positive, quel état de fait justifie de reléguer au second plan la précaution qui a autrefois justifié l'adoption d'un moratoire? Le fleuve Saint-Laurent est un patrimoine national à protéger et une ressource majeure du Québec et il semble qu'a priori, les risques particuliers à cet écosystème qui ont autrefois justifié sa protection n'ont pas été réfutés.

À la lumière de ce qui précède et considérant les risques de contamination des eaux induits par les activités liées à l'industrie des hydrocarbures, il aurait été avisé, afin d'être en adéquation avec les objectifs de la *Loi sur l'eau*, que des normes plus contraignantes soient proposées par les projets de Règlements de 2017. La contamination des eaux souterraines ou des eaux de surface, en cas de déversement accidentel ou simplement dans le cadre des activités courantes d'extraction, pourrait entraîner des conséquences catastrophiques.

C'est pourquoi, en ce qui concerne les activités de forage, **le CQDE recommande, comme il avait été suggéré par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE) dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES), l'interdiction de toutes activités de forage en milieu humide et hydrique.**[70]

---

[68] https://cqde.org/moratoire-sur-les-activites-petrolieres-et-gazieres-dans-le-fleuve-saint-laurent/ ; *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, LQ 2011, c 13. En ligne: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2011C13F.PDF

[69] *Loi modifiant la Loi limitant les activités pétrolières et gazières et d'autres dispositions législatives*, LQ 2014, c. 6. En ligne: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2014C6F.PDF

[70] Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement. (2013). *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste : Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec (L3-1)*. Université Laval. p.21-22. En ligne : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/gaz_de_schiste-enjeux/documents/PR3.9.3.pdf
D'autres recommandations de meilleures normes avaient été faites dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) que le gouvernement aurait aisément pu reprendre : l'interdiction de tout forage dans la zone d'inondation de grand courant d'un cours d'eau à débit régulier ou d'un plan d'eau, soit celle sous la cote de crue de

PARTIE V. LA RESPONSABILITÉ EN CAS DE DÉVERSEMENT

Les articles 161 à 165 du Règlement sur les licences et pipeline établissent le montant jusqu'à concurrence duquel le titulaire d'une licence ou d'une autorisation est tenu aux fins du régime de responsabilité sans égard à la faute. Dans le cas d'une licence d'exploration, de production ou de stockage d'hydrocarbures, la responsabilité des entreprises est plafonnée à 10 millions de dollars lorsque le territoire qui fait l'objet de la licence est situé en milieu terrestre, à 25 millions de dollars lorsque le territoire est situé en milieu hydrique et à 1 milliard de dollars lorsque le territoire est situé dans un lac d'une superficie supérieure à 1000 m^2 ou en milieu marin. En ce qui concerne les autorisations de construction ou d'utilisation d'un pipeline pour la collecte ou le transport de pétrole ou de gaz naturel, les montants varient entre 10 millions et 1 milliard de dollars, en fonction de la quantité de pétrole ou de gaz naturel acheminée dans le pipeline et du milieu traversé par le pipeline.

Ainsi, le règlement provincial proposé prévoit explicitement que le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage ou d'une autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline est responsable sans égard à la faute de quiconque de réparer le préjudice causé par le fait ou à l'occasion de ses activités, et ce, jusqu'à concurrence des montants préalablement mentionnés.[71]

Afin de respecter le principe du pollueur-payeur et de s'assurer que le titulaire d'une licence ou d'une autorisation assume les coûts de la pollution, le plafond du régime de responsabilité sans égard à la faute devrait refléter le pire scénario de déversement et tenir compte de la totalité des dommages sociaux et environnementaux potentiels[72]. Est-ce effectivement le cas? Difficile de le savoir puisque, encore une fois, les données sur lesquelles le gouvernement s'est fondé pour établir les montants prévus sont inconnues. Il est donc possible que le régime de responsabilité sans égard à la faute du projet de Règlement sur les licences et pipeline soit insuffisant et ait pour conséquence de faire reposer sur les citoyens et la province une fraction des pertes subies pour lesquelles aucune indemnisation ne serait obtenue, à moins de pouvoir établir une faute.[73]

---

récurrence 20 ans; dans la zone d'inondation de faible courant d'un cours d'eau ou plan d'eau, soit celle comprise à l'intérieur des cotes de crue de récurrence 20 et 100 ans, à moins que le requérant adopte des mesures d'immunisation protégeant de tout risque d'inondation tous les ouvrages, constructions ou travaux, notamment les puits gaziers, bassins de stockage des eaux usées, des boues et des déblais de forage, de même que les aires à risque élevé de contamination. Les mesures d'immunisation acceptables pour le MDDEFP sont indiquées à l'annexe I de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (c. Q-2, r. 35); au-dessous d'un aquifère important et dans un bassin versant jugé « sensible »; à l'intérieur de l'aire d'alimentation d'une installation de captage d'eau souterraine établie conformément à l'article 25 du Règlement sur le captage des eaux souterraines (c. Q-2, r. 6) édicté en vertu de la LQE et alimentant en eau potable un système d'aqueduc exploité par une municipalité; dans une zone à risque de mouvement de terrain, notamment une zone où l'on trouve des argiles sensibles; et dans la zone d'exclusion d'une centrale nucléaire

[71] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c. 35, art. 23), art. 128(1) édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c. 35

[72] Hélène TRUDEAU, « La responsabilité civile du pollueur: de la théorie de l'abus de droit au principe du pollueur-payeur », (1993) 34 *Cahiers de Droit* 783, p. 802.

[73] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c. 35, art. 23), art. 128 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c. 35; Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 74 et 76-79.

À cet égard, il aurait été possible, comme c'est le cas d'autres régimes de responsabilité en matière de pollution, de prévoir la création d'un fonds d'indemnisation complémentaire qui viendrait pallier les insuffisances du régime de responsabilité sans faute. Un tel fond, généralement alimenté par l'industrie, permet de fournir une indemnisation supplémentaire lorsque les plafonds de responsabilité sont atteints. Une autre possibilité aurait été, à l'instar du régime prévu par la *Loi sur l'office national de l'énergie,* d'octroyer au gouvernement le pouvoir d'ordonner au titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage ou d'une autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline « de rembourser toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou municipale, tout corps dirigeant autochtone ou toute personne des frais jugés raisonnables — même si ceux-ci dépassent les limites de responsabilité visées au paragraphe 161 et suivants qui s'appliquent au titulaire d'une licence ou d'une autorisation — pour les mesures raisonnables que cette institution, ce corps dirigeant ou cette personne a prises à l'égard du rejet ».[74]

Par ailleurs, l'article 164 du projet de Règlement sur les licences et pipeline prévoit que lorsque le pipeline est situé à la fois en milieu terrestre et en milieu hydrique, le plafond du régime de responsabilité sans égard à la faute applicable sera calculé en proportion de la longueur de pipeline située dans chaque type de milieu. Il en va de même lorsque le territoire qui fait l'objet d'une licence est situé dans plus d'un lieux.[75] Lors du déversement du pipeline Husky Energy qui a eu lieu à 160 mètres de la Rivière Saskatchewan Nord, 40% des 225 000 litres de pétrole déversés ont atteint la rivière.[76] Cet exemple permet de se questionner sur la pertinence de calculer le plafond de responsabilité en fonction de la proportion de chaque milieu traversé par le pipeline, comme le prévoit le Règlement à l'étude. Ne serait-il pas plus convenable de calculer le plafond de responsabilité en fonction du milieu effectivement affecté par un déversement?

---

[74] *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c N-7, art. 48.15. et Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry,* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 92

[75] *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline* (projet), (2017) 149 G.O. II, 4449, art. 161 *in fine* « Lorsque le territoire qui fait l'objet d'une licence est situé dans plus d'un milieu, le montant jusqu'à concurrence duquel est tenu le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage d'hydrocarbures aux fins du régime de responsabilité sans égard à la faute est déterminé par le ministre et correspond à la somme des montants exigibles selon les milieux calculés en proportion du rapport de chacun d'eux au total du territoire qui fait l'objet de la licence. »

[76] John Weidlich. (2016). Husky's oil pipeline broke due to ground movement, report says, *CBC News.* En ligne : http://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/husky-energy-north-saskatchewan-river-pipeline-break-1.3855871

PARTIE VI. LA FERMETURE DES PUITS

Au moment de demander une autorisation de forage, le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage doit soumettre au ministre un plan de fermeture définitive du puits ou du réservoir et de restauration du site.[77] Ce plan, qui doit être approuvé par le ministre[78], s'accompagne d'une garantie dont le montant correspond aux coûts anticipés pour l'exécution des travaux de fermeture ainsi prévus.[79]

La cessation des activités dans un puits déclenche l'obligation pour le titulaire d'une licence d'obtenir l'autorisation de fermeture définitive ou temporaire. Ainsi, advenant une période de 12 mois consécutifs sans activités dans le puits[80], le titulaire d'une licence devra obtenir une autorisation de fermeture temporaire de puits et procéder aux travaux requis. À supposer qu'un puits, dont le potentiel de risque a été classé faible en vertu de l'Annexe 4, soit fermé temporairement depuis 20 ans, il devra être fermé définitivement.[81] Il en va de même pour un puits dont le potentiel de risque a été classé modéré ou élevé en vertu de l'annexe 4 et qui est fermé temporairement depuis 10 ans.[82] Le titulaire d'une licence qui désire obtenir une autorisation de fermeture définitive doit en faire la demande au ministre[83] et il doit, dans le cadre des travaux, respecter le plan de fermeture définitive de puits ou de réservoir et de restauration de site qui a été soumis lors de la demande d'autorisation de forage.[84]

---

[77] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 101 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

[78] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 105 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

[79] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 103 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35, *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art. 320 et *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art. 324

[80] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art. 262 et *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art. 275

[81] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art.290; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art. 299; *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 96 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

[82] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art.290; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4324, art. 299; *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 96 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

[83] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art.291

[84] *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (projet), (2017) 149 G.O. II, 4211, art. 296 et 318 ss.; *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 95 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

Une fois les travaux prévus au plan achevés, le titulaire de l'autorisation de forage doit transmettre au ministre une attestation d'expert. Sur réception et conditionnellement au respect de certains critères, le ministre se déclara satisfait et remettra la garantie au titulaire de l'autorisation de forage.[85]

À la lumière de la procédure brièvement illustrée ci-haut et mise en place par la *Loi sur les hydrocarbures* et ses règlements en matière de fermeture de puits, nous constatons que les garanties exigées par le ministre sont limitées dans le temps, en ce qu'elles sont remises au titulaire de la licence à la suite de la complétion des travaux prévus au plan de fermeture définitive de puits ou de réservoir souterrain et de restauration de site. En bref, la caution fournie au ministre vise simplement à assurer que les travaux de fermeture de puits soient réalisés. Or, qu'advient-il lorsque les puits fermés de manière définitive sont endommagés? Qui a la responsabilité de les inspecter? Qui a la responsabilité de réparer les puits qui corrodent et qui fuient? Qui va payer les coûts afférents à la remise en état et la décontamination de l'environnement? Rien n'est prévu aux règlements à cet effet.[86]

Pourtant, les pratiques actuelles ne permettent pas d'assurer l'intégrité des puits à court et à long termes et cet énoncé est d'autant plus vrai pour les puits horizontaux[87]. Que ce soit à cause de joints de ciment mal placés, de dommages causés par des procédés de fracturation répétés, des sécheresses prolongées, des mouvements du sol ou tout simplement à cause d'une détérioration due aux effets du temps[88], les puits sont amenés à fuirent et constituent, par le fait même, une voie de contamination des sources d'eau et de l'atmosphère.[89] Les problèmes d'étanchéité des puits sont d'ailleurs reconnus par l'industrie.[90]

---

[85] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 113 et 114 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

[86] Le seul suivi qui est requis après la fermeture des puits est le prélèvement et l'analyse des échantillons d'eau dans les puits d'observation visés à l'article 39 du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ c Q-2, r 35.2 pendant une période de 10 ans suivant la fermeture définitive du puits et ce, en vertu de l'article 47 du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ c Q-2, r 35.2

[87] Achieving high-quality casing cementation is universally acknowledged as more challenging for inclined casing (e.g., a horizontal well) than for vertical casing, and particularly in that part of the well that has a sharp radius of curvature as it transitions from vertical to horizontal over several hundred metres. : Council of Canadian Academies, 2014. *Environmental Impacts of Shale Gas Extraction in Canada.* Ottawa (ON): The Expert Panel on Harnessing Science and Technology to Understand the Environmental Impacts of Shale Gas Extraction, Council of Canadian Academies. p.57

[88] Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). p.52 http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf; Council of Canadian Academies, 2014. *Environmental Impacts of Shale Gas Extraction in Canada.* Ottawa (ON): The Expert Panel on Harnessing Science and Technology to Understand the Environmental Impacts of Shale Gas Extraction, Council of Canadian Academies, p. xiii

[89] Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). p.121 http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf

[90] Industry experts, consultants and government agencies including the U.S. Environmental Protection Agency (EPA), the U.S. General Accounting Office (now the Government Accountability Office), Texas Department of Agriculture, New York State Department of Environmental Conservation (NYS DEC), Pennsylvania Department of Environmental Protection (DEP), Illinois Environmental Protection Agency, and the British Columbia Oil and Gas Commission have all warned about problems with abandoned wells due to the potential for pressurized fluids and gases to migrate through inactive and in some cases, active wells.

Ainsi, le gouvernement doit repenser à qui échoit la responsabilité des puits lorsqu'ils sont fermés de façon définitive, et ce, afin que la société québécoise ne paie pour les pots cassés.

Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). p.96 ss. http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf voir aussi Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). p.52 http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf; **RONALD E. BISHOP.** (2013). HISTORICAL ANALYSIS OF OIL AND GAS WELL PLUGGING IN NEW YORK: IS THE REGULATORY SYSTEM WORKING?, NEW SOLUTIONS, Vol. 23(1) 103-116. p.106

PARTIE VII. CONFORMITÉ AVEC LES ENGAGEMENTS DU QUÉBEC EN MATIÈRE DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Rappel contextuel sur la protection du climat et les énergies fossiles

La problématique des changements climatiques a donné lieu à une convention internationale signée en 1992 et ratifiée par le Canada. L'objectif ultime de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) « est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».[91]

Les conclusions du 5e et plus récent rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) paru en 2014 sont sans équivoque sur l'urgence d'agir pour éviter un dérèglement climatique.[92] Les effets se font déjà sentir, particulièrement chez les peuples autochtones du nord du Québec et du Canada qui sont victimes de ces bouleversements, causés par des modes de consommation et de production sur lesquels ils n'ont aucun contrôle. C'est sans compter les importants dommages liés aux inondations de plus en plus importantes et à l'érosion des berges dans les zones méridionales. Les impacts futurs sur l'infrastructure publique ainsi que la santé et la sécurité des Québécois sont bien documentés.[93]

De plus, la Conférence des Parties (COP) à la CCNUCC ayant mené à l'Accord de Paris en décembre 2015 soulignait avec une « vive préoccupation » que les « efforts » et les « engagements » actuels des divers gouvernements ne suffiront pas à atteindre l'objectif visant à éviter des perturbations climatiques catastrophiques pour l'humanité, soit en contenant « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C » [94]. Ce qui signifie que chaque État devrait prendre des mesures encore plus contraignantes pour arriver à respecter cet objectif. [95]

La nécessité de limiter la production de combustibles fossiles afin d'atteindre les objectifs de températures de l'accord de Paris est de plus en plus claire.[96] C'est non seulement une grande proportion des réserves prouvées qui devront restées dans le sol pour atteindre les objectifs de

---

[91] Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques, FCCC/INFORMAL/84 (1992), art 2. En ligne: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf

[92] IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 18. En ligne : http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/index_fr.shtml

[93] Voir par exemple les publications d'Ouranos disponibles en ligne : https://ouranos.ca/synthese- 2015/

[94] Extrait du préambule de l'Accord de Paris disponible en ligne : http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf; Accord de Paris, art. 2(1)

[95] Par exemple, une étude indique qu'afin de limiter le réchauffement global maximal à 1.5 C, le Canada devrait accomplir des réductions de 90 à 99% d'émissions GES d'ici 2030 et celà en tenant peu compte de l'équité. Dr. Simon Donner & Simon Fraser, Canada's contribution to meeting the temperature limits in the Paris Climate Agreement, février 2016, en ligne : http://blogs.ubc.ca/sdonner/files/2016/02/Donner-and-Zickfeld-Canada-and-the-Paris-Climate-Agreement.pdf

[96] Piggot & al. Stockholm Environment Institute, Working Paper 2017-09, « Addressing fossil fuel production under the UNFCCC: Paris and beyond »

température de l'Accord de Paris, mais aussi les réserves exploitées en ce moment[97].

L'Accord de Paris engage la communauté internationale dans l'atteinte de la neutralité GES dans la deuxième partie du 21e siècle et plus tôt pour les nations développées[98]. La mise en œuvre du principe de responsabilités communes, mais différenciées[99] implique que ce soit à nous, au Québec comme dans le reste du Canada, de prendre les devants et d'amorcer l'important et urgent virage nécessaire, bien avant les pays moins nantis qui ont aussi droit au développement.[100]

En 2015, une étude dans la prestigieuse revue Nature spécifiait les proportions pour différents types de carburants fossiles issues de différents types de production qui devraient demeurer dans la terre pour avoir 50% de chance de dépasser un réchauffement climatique de 2°C. Selon même les approches les moins contraignantes, c'est 74 % du pétrole canadien qui devrait demeurer inexploité. La proportion monte à 99% sous l'approche la plus ambitieuse. [101] Cette année, des experts canadiens indiquaient que les engagements du Canada impliquent non pas le développement de nouvelles ressources, mais la réduction de la production actuelle d'hydrocarbures.[102]

Le justificatif de l'encadrement législatif des hydrocarbures en découlant doit donc être évalué dans ce contexte et interpelle directement le Canada et le Québec.

Face à l'urgence d'agir, le Canada a historiquement joué un rôle sombre dans la lutte aux changements climatiques. En plus de devenir le seul pays à répudier le *Protocole de Kyoto*, le Canada n'a jamais adopté — encore moins mis en œuvre — de cibles de réduction contraignantes qui soient suffisantes au regard du consensus scientifique international.[103] En

---

[97] Greg Muttitt, "The Sky's Limit: Why the Paris Climate Goals Require a Managed Decline of Fossil Fuel Production", Oil Change International, 2016, p.7. En ligne : http://priceofoil.org/content/uploads/2016/09/OCI_the_skys_limit_2016_FINAL_2.pdf; In fact, "[t]he potential carbon emissions from the oil, gas, and coal in the world's currently operating fields and mines would take us beyond 2°C of warming. The reserves in currently operating oil and gas fields alone, even with no coal, would take the world beyond 1.5°C" (Muttitt, p. 5)

[98] Accord de Paris art. 4(1)

[99] Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques, FCCC/INFORMAL/84 (1992), art.7.

[100] Ce raisonnement a même fondé un jugement en injonction à l'encontre de la Hollande obligeant le gouvernement à adopter et respecter les cibles mandatées par le 4ième rapport du GIECC pour les pays de l'Annexe 1 (développés). Le tribunal a en effet établi un lien entre la responsabilité des pays industrialisés sous la CNUCC d'éviter le dérèglement climatique dangereux et une obligation d'agir de manière raisonnable en droit de la responsabilité civile au niveau national. Urgenda Foundation vs. The State of the Netherlands, 24/06/2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396 (English translation), disponible en ligne : http://www.urgenda.nl/documents/VerdictDistrictCourt-UrgendavStaat-24.06.2015.pdf

[101] McGlade & Ekins, The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 C, Nature (2015) vol 517 pp. 189-190.

[102] Voir pour le Canada, le respect des engagements actuels implique la réduction majeure de la production ou la réduction de l'intensité GES de sa production. Catherine Potvin et al. (2017). Re-energizing Canada: Pathways to a Low-Carbon Future, Sustainable Canada Dialogues. p.45. En ligne : https://crcresearch.org/sites/default/files/u11276/reenergizing_final.pdf

[103] Le gouvernement fédéral actuel maintient à ce jour la Intended Nationally Determined Contribution (INDC), ou contribution nationale planifiée instaurée par les conservateurs en mai 2015; soit 30% de réduction d'ici 2030 par rapport au niveau de 2005. L'organisme indépendant Climate Action Tracker estime que l'engagement du Canada est inadéquat, ce qui signifie que l'INDC n'est aucunement compatible avec les diverses interprétations d'une approche équitable pour arriver à l'objectif des 2 °C (et donc encore moins pour un objectif de 1.5 C). Le « Effort

contraste avec son prédécesseur, le gouvernement fédéral actuel a joué un rôle actif dans les négociations internationales sur le climat, supportant l'inclusion de l'objectif de température plus ambitieux de 1.5°C et les droits des peuples autochtones dans l'Accord de Paris.[104] Malgré tout, l'action au niveau national continue de tarder et les cibles canadiennes pour les horizons 2020 et 2030, même insuffisantes, ne sont pas en phase d'être atteintes[105], et ce en grande partie en raison de l'expansion planifiée de l'industrie des hydrocarbures canadienne.

Pour sa part, le Québec s'est inscrit dès le départ comme un chef de file sur cette question. Le Québec a été un précurseur en Amérique du Nord en donnant un prix au carbone dès 2007 par l'instauration d'une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles. Il a ensuite mis sur pied un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) en 2013, qu'il a lié à celui de la Californie en 2014, donnant ainsi naissance au plus grand marché du carbone en Amérique du Nord,[106] auquel se joindra l'Ontario dès 2018 pour devenir le deuxième plus grand marché de carbone au monde.[107]

En juillet 2015, le Québec a adhéré au Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial (Under 2 MOU), s'engageant ainsi à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 80 à 95 % sous le niveau de 1990 d'ici 2050. Il s'est aussi engagé à une réduction de 37,5 % des émissions GES de la province d'ici 2030, par rapport à 1990, la cible la plus ambitieuse au

---

Sharing Assessment », compilé par Climate Action Tracker comprend un large éventail d'articles de chercheurs étayant ce qu'est une contribution « juste » dans le cas des gaz à effet de serre (GES). Les études concernant la notion de « effort-sharing », ou partage équitable des efforts, dans les bases de données du « Climate Action Tracker », incluent plus d'une quarantaine de recherches utilisées par le GIEC (chapitre 6 du groupe de travail III et Höhne et al. (2013)) ainsi que plusieurs analyses que le Climate Action Tracker a menées afin de parfaire les données sur le sujet. Ces travaux couvrent plusieurs points de vue forts différents à propos de ce qui est « juste », ce qui est considéré comme équitable, en incluant les notions de responsabilité historique, les capacités ainsi que l'égalité et compatible avec la notion du plafond d'une hausse de 2°C. Ils ne décident pas ce qui est juste, mais considèrent toute la gamme d'estimations scientifiques provenant de la littérature experte ». Disponible à: http://climateactiontracker.org/methodology/85/Comparability-of-effort.html

[104] Mychaylo Prystupa. (2015). Trudeau fights to keep Indigenous rights in Paris climate deal. *National Observer.* En ligne: http://www.nationalobserver.com/2015/12/07/news/trudeau-fights-keep-indigenous-rights-paris-climate-deal; Bruce Cheadle. (2015). COP21: Catherine McKenna endorses goal of limiting warming to 1.5 degrees C", December 8th, 2015, *CBC News.* en ligne: http://www.cbc.ca/news/politics/mckenna-cop21-paris-goal-1.3355409

[105] Flanagan, Erin, Bora Plumptre, Duncan Kenyon, Karen Tam Wu. State of the Framework: Tracking implementation of the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change. The Pembina Institute, 2017. p. 2 en ligne : http://www.pembina.org/reports/state-of-the-framework.pdf; Le cadre pancanadien sur la croissance propre et le climat adopté en décembre 2016 afin de mettre en oeuvre la cible fédérale pour l'horizon 2030 incluent toujours un déficit de 44 MTCO2eq pour lequel il n'y a pas de plan de réduction, tout en ignorant grandement les effets de l'industrie des hydrocarbures. Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate change: Canada's Plan to Address Climate Change and Grow the Economy, ISBN: 978-0-660-07023 (Dec. 2016) p. 44; Voir aussi Gouvernement du Canada, « Projection des émissions de gaz à effet de serre du Canada en 2020 et en 2030 », disponible en ligne : https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2016/01/projections-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-du-canada-en-2020-et-en-2030.html

[106] Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030 – Document de consultation. 2015. 51 pages. p 5. En ligne : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/consultations/cible2030/index.htm

[107] Allison Jones (2017). Ontario signs formal agreement to join Quebec-California carbon market in 2018. *The Canadian Press.* En ligne : https://www.thestar.com/news/canada/2017/09/22/ontario-signs-formal-agreement-to-join-quebec-california-carbon-market-in-2018.html

pays[108]. Par ailleurs, tout indique que le Québec est aussi sur la voie de rater sa cible pour l'horizon 2020[109], et n'a pas de plan tangible pour atteindre ses ambitieuses cibles de 2030 et 2050.[110]

Arrimage entre les cadres législatifs hydrocarbures et climat

Le législateur adoptait en mars 2017 une version modernisée de la *Loi sur la qualité de l'environnement* incluant le climat à sa disposition préliminaire :

> Les dispositions de la présente loi favorisent la **réduction des émissions de gaz à effet de serre** et permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, **les enjeux liés aux changements climatiques** et à la protection de la santé humaine ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent.
>
> Elles affirment le caractère collectif et l'intérêt public de l'environnement, lequel inclut de manière indissociable les dimensions écologiques, sociales et économiques.
>
> Les objectifs fondamentaux de cette loi font que la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général.
>
> Elles assurent le respect des principes de développement durable, tels que définis dans la Loi sur le développement durable (Chapitre D-8 – 1.1) ainsi que la prise en compte **des impacts cumulatifs.** [111]

Il est à noter que plusieurs principes juridiques de la *Loi sur le développement durable*, notamment ceux de « *santé et qualité de vie* », d' « *équité et solidarité sociales* », de « *protection de l'environnement* », de « *partenariat et coopération intergouvernementale* », de « *préservation de la biodiversité* », de « *précaution* » et de « *respect de la capacité de support des écosystèmes* », fondent la nécessité de prendre en compte l'impact climatique global provoqué par les activités inhérentes à l'exploitation du pétrole et du gaz naturel.

Dans le cadre de l'analyse d'impact d'un projet soumis à l'article 22 de la LQE, le ministre prendra maintenant en considération, pour les projets prévus par règlement, « les émissions de gaz à effet de serre attribuables au projet ainsi que les mesures de réduction que celui-ci peut

---

[108] *Décret 1018-2015 concernant l'adoption de la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030*, (2015) 147 G.O. II, 4687. En ligne : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=2015F%2F64108.PDF : « QUE la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030 soit de 37,5 % sous le niveau de 1990. »

[109] Martin Croteau. (2017). Québec ratera ses objectifs de réduction des GES. *La Presse.* En ligne : http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/201705/11/01-5097215-quebec-ratera-ses-objectifs-de-reduction-des-ges.php

[110] Valérie Borde. (2017). Science-friction : comment Québec perd la guerre du climat, *L'actualité.* En ligne: http://lactualite.com/sante-et-science/2017/03/10/science-friction-comment-quebec-perd-la-guerre-du-climat/

[111] *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c 4

nécessiter ».[112] Dans tous les cas, il « peut également prendre en considération les risques et les impacts anticipés des changements climatiques sur le projet et sur le milieu où il sera réalisé, les mesures d'adaptation que le projet peut nécessiter ainsi que les engagements du Québec en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. »[113] Dans le cadre d'imposition de conditions à des projets soumis à l'article 22, le ministre peut imposer des conditions ayant trait à « des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre attribuables à l'activité » et à « des mesures d'adaptation requises en raison des risques et des impacts anticipés des changements climatiques sur l'activité ou sur le milieu où elle se réalisera. » [114]

De plus, le ministre aura le pouvoir de soumettre un projet non assujetti à la procédure d'examen et d'évaluation des impacts s'« il est d'avis que le projet comporte des enjeux majeurs en matière de changements climatiques »[115]

Selon le MDDELCC, il s'agit là d'un « test climat ».[116] Il faudra attendre de pouvoir consulter les règlements d'application qui devraient être publiés incessamment afin de juger de la rigueur du test promis.

Du côté des hydrocarbures, l'article premier de la *Loi sur les hydrocarbures* stipule que :

> La présente loi a pour objet de régir le développement et la mise en valeur des hydrocarbures en milieu terrestre et hydrique tout en assurant la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource, et ce, dans le respect du droit de propriété immobilière et **en conformité avec les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre établies par le gouvernement.**

Or, aucun des règlements proposés sous cette loi ne porte sur l'arrimage avec les cibles et les efforts de réductions de GES provinciaux ou fédéraux; bien qu'un arrimage minimal entre le régime des hydrocarbures et de l'environnement soit précisé dans la *Loi.* Il est à espérer que ceci n'est pas une lacune véritable du régime juridique québécois et que c'est par l'entremise des règlements développés dans le cadre de la modernisation de la LQE qu'il sera précisé comment la filière hydrocarbure passe le test climat.

En ce qui a trait à l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures, certaines exceptions au régime de base sont prévues par le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de*

---

[112] *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c 4, art. 24 al.5

[113] *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c 4, art. 24, par. 2

[114] *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c 4, art. 25 al 8 et 9

[115] *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, LQ 2017, c 4, art. 31.1.1 al 3.

[116] MDDELCC. (2017, 23 mars). Projet de loi n° 102 - Mission accomplie : Un régime d'autorisation clair, prévisible, optimisé et moderne. En ligne :http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/Infuseur/communique.asp?no=3665

l'environnement dans sa forme actuelle (un nouveau règlement est attendu dans le cadre de la modernisation). En effet, les travaux de forages autorisés en vertu de la *Loi sur les mines* sont soustraits de l'obligation de demander un certificat d'autorisation exigé en vertu du premier alinéa de l'article 22 de la LQE. Cette exception ne s'applique toutefois pas aux travaux « destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale » et aux « opérations de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel », lesquels sont expressément assujettis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation au préalable.

De surcroît, en vertu des dispositions modificatrices proposées dans la *Loi sur les hydrocarbures*[117], les articles 1 et 2 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* seraient modifiés pour également soustraire de l'application de l'article 22 de la LQE « les levés géophysiques et les levés géochimiques autorisés en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*, à l'exception des levés sismiques en milieu hydrique » ainsi que de l'alinéa 1 de l'article 22 de la LQE, les travaux de forage autorisés en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*, sous réserve des exceptions préalablement mentionnées.

De plus, la *Loi* prévoit assujettir **à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement** les travaux visés par la Loi sur les hydrocarbures qui sont liés à la production et au stockage d'hydrocarbures et tout forage pétrolier ou gazier en milieu hydrique.[118]

Il apparaît donc que le législateur ait au moins partiellement prévu l'arrimage entre les deux régimes. Or, il est à espérer que c'est du côté du MDDELCC que l'effort de modernisation mènera à un cadre rigoureux pour assujettir une éventuelle filière hydrocarbure au test climat.

Si le Québec ne développe et n'applique pas, comme nous le recommandons, dans le cadre des règlements sous la LQE, un test climat rigoureux applicable de manière particulière à la filière hydrocarbure qui lui permette d'atteindre ses cibles, et qu'il approuve par la suite des projets qui ne sont pas compatibles avec les cibles et plus largement avec les engagements internationaux sur la lutte au changement climatique, il pourrait se voir poursuivre en justice à l'instar d'autres gouvernements selon une jurisprudence émergente en matière climatique utilisant plusieurs sources et théories de droit internationales et nationales.[119]

Des tribunaux d'autres juridictions ont commencé à sanctionner les évaluations d'impacts de projets qui négligent de quantifier des émissions GES importantes associées à des projets de production ou transport d'hydrocarbures, dont celles liées à la combustion, même si elle a lieu hors juridiction.[120] D'autres ont annulé des autorisations gouvernementales à des projets

---

[117] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 262 et 253 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

[118] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 266 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

[119] Voir Michael Burger et Justin Gundlach. (2017). *L'état du contentieux climatique. Revue mondiale.* Programme des Nations Unies pour l'environnement. Disponible en ligne : http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/The%20Status%20of%20Climate%20Change%20Litigation%20-%20A%20Global%20Review%20-%20UN%20Environment%20-%20May%202017%20-%20FR.pdf?sequence=3&isAllowed=y

[120] Jurisprudence américaine sous la NEPA qui requiert l'évaluation de GES indirects dans les projets de production et transport d'hydrocarbures, dont ceux liés à la combustion même si elle a lieu hors juridiction: *Dine Citizens Against Ruining Our Env't* v. *United States Office of Surface Mining Reclamation & Enf't*, 82 F. Supp. 3d 1201 (D.

spécifiques sur la base de l'importance d'atténuer les changements climatiques[121] ou y sont invités.[122] Dans certains cas, c'est l'inaction globale d'un gouvernement qui est remis en cause.[123]

Seule l'application un test climat rigoureux appliqué tant au niveau stratégique que des projets spécifiques d'hydrocarbures peut assurer la compatibilité entre les filières énergétiques et climatiques.[124]

Considérant que l'évaluation environnementale stratégique publiée en 2016 sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures stipule clairement que l'exploitation des hydrocarbures est

---

Colo. 2015); *WildEarth Guardians* v. *United States Office of Surface Mining, Reclamation & Enf't*, 104 F. Supp. 3d 1208, 1230 (D. Colo. 2015); *Guardians* v. *U.S. Office of Surface Mining, Reclamation & Enf't*, No. CV 14-103-BLG-SPW, 2016 WL 259285 (D. Mont. Jan. 21, 2016); *Mid States Coal. for Progress* v. *Surface Transp. Bd.*, 345 F.3d 520, 549 (8th Cir. 2003); *Northern Plains Council* v. *Surface Transportation Board,* 668 F.3d 1067, 1080 (9th Cir. 2011).voir aussi: *Earthlife Africa Johannesburg* v. *The minister of Environmental affaires* (2017) (S. Afr. HC) où la cour a forcé le département de l'environnement à considérer les implications de changement climatiques liées à la construction d'une centrale au charbon; voir aussi Gray v. Minister of planning (2006) (Australie); Voir notamment *High Country Conservation Advocates* v. *United States Forest Serv.*, 52 F. Supp. 3d 1174 (D. Colo. 2014)

[121] En février dernier, un tribunal autrichien annulait l'autorisation gouvernementale de l'expansion d'un aéroport jugeant que l'intérêt de l'atténuation des changements climatique et de la préservation des terres agricoles était plus important que la croissance économique à court terme et les emplois (Geschäftszahl (GZ): W109 2000179-1/291E)

[122] En novembre 2017 se tenait une audience devant un tribunal de la Norvège ou des organismes environnementaux contestent l'octroi par le gouvernement de nouvelles licences d'exploitation pétrolière dans l'Arctique sur la base de l'Accord de Paris, du droit à un environnement sain reconnu dans leur constitution et autres théories juridiques pour soutenir le devoir de garder des ressources hydrocarbures inexploitée. Voir Anne-Françoise Hivert. (2017). La Norvège attaquée en justice sur le climat. *Le Monde.* En ligne : http://www.lemonde.fr/climat/article/2017/11/14/la-petromonarchie-norvegienne-attaquee-en-justice-sur-le-climat_5214472_1652612.html

[123]En novembre 2016, un tribunal américain estimait recevable une plainte d'enfants qui prétendent que l'État fédéral américain a failli à sa mission de protéger leurs droits constitutionnels fondamentaux, dont le droit à la vie, des dangers du dérèglement climatique et déclarait : " Exercising my "reasoned judgment," I have no doubt that the right to a climate system capable of sustaining human life is fundamental to a free and ordered society. Just as marriage is the "foundation of the family," a stable climate system is quite literally the foundation "of society, without which there would be neither civilization nor progress." *Juliana* v. *United States*, No. 6:15-CV-01517-TC, 2016 WL 6661146 (D. Or. Nov. 10, 2016)
à la p. 32. En ligne : https://static1.squarespace.com/static/571d109b04426270152febe0/t/5824e85e6a49638292ddd1c9/1478813795912/Order+MTD.Aiken.pdf. Voir aussi pour un exemple de recours possible impliquant les peuples autochtones dans le contexte canadien : Karine Peloffy, « Indigenous People Bringing Climate Justice to Canada » in Randall Abate, editor, Climate Justice: Case Studies in Global and Regional Governance Challenges (Washington: Environmental Law Institute, 2016)

[124] Le CQDE a déjà soumis des commentaires détaillés sur des éléments d'un test climat tant dans la réforme provinciale ainsi que dans le contexte précis d'hydrocarbures pour Ressources Naturelles Canada. Voir CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la Consultation sur le Projet de loi 102 intitulé : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert, 18 novembre 2016. p.61. En ligne: https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/11/Memoire-CQDE_Projet-de-loi-102.pdf ; CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, NEB Modernization under the Climate : 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. Report prepared for Natural Resources Canada. March, 31 2017. En ligne:
https://cqde.org/wp-content/uploads/2017/02/Part-III-NEB-Modernization-Under-the-Climate-Test.pdf

difficilement conciliable avec les objectifs du Québec en matière de changements climatiques[125], **le CQDE demande au gouvernement du Québec, de faire démonstration de la compatibilité entre les devoirs et engagements climatiques provinciaux et nationaux, notamment dans l'accord de Paris, et le développement d'une filière hydrocarbure québécoise.** Si cette compatibilité peut être établie dans un contexte où le Québec n'a pas historiquement exploité d'hydrocarbures (et a donc des émissions historiques relativement limitées) et que les cibles de réductions de GES sont difficilement déjà atteignables, cette compatibilité prendrait nécessairement la forme d'un test climat rigoureux appliqué idéalement à toute la filière au niveau stratégique et minimalement à tous les projets d'exploitation d'hydrocarbures sous le régime de la LQE.

[125] Gouvernement du Québec. (2016). *Évaluation environnementale stratégique : Rapport sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures* (Publication n° : E06-02-1605). p. 105

PARTIE VIII. LES ÉMISSIONS DE MÉTHANE

Le lien entre la lutte au changement climatique et une filière hydrocarbure québécoise est particulièrement important considérant que le méthane a un potentiel de réchauffement planétaire (PRP) largement supérieur à celui du dioxyde de carbone à court terme et que la filière hydrocarbure en est le principal émetteur anthropique. Effectivement, sur un horizon de 20 ans, le méthane a un potentiel de réchauffement climatique de 84 à 86 fois supérieur au CO_2, et de 28 à 34 fois supérieur sur un horizon de 100 ans.[126] Le méthane peut donc avoir un grand effet sur une zone nordique comme le Québec, réduire les émissions de méthane est une priorité.

Une compilation[127] des résultats de plusieurs études concernant les risques liés à l'industrie soulève des constats qui n'ont rien de rassurant quant aux fuites de méthane. Ce recueil rapporte entre autres des statistiques de l'entreprise Schlumberger sur le nombre inquiétant de fuites relevées dans les premières années de vie des puits et sur la croissance de ce nombre au cours des années qui suivent. Il présente également les résultats d'une étude démontrant que les puits horizontaux ont un plus haut taux de fuite que les puits traditionnels et que l'industrie n'a pas de solutions actuellement pour régler ce problème.[128]

De récentes études menées en Alberta[129] et en Colombie-Britannique[130] révélaient que les émissions rapportées par l'industrie pétrolière et gazière et qui fondent les données gouvernementales sont fortement sous-estimées. Selon une étude de la Fondation David Suzuki publiée dans la revue scientifique Atmospheric Chemistry and Physics Discussions, la pollution par les fuites de méthane provenant de l'industrie gazière et pétrolière de Colombie-Britannique serait 2,6 fois plus élevée que ce que disent les chiffres officiels du gouvernement provincial.[131]

---

[126] IPCC WGI Fifth Assessment Report, Final report (7 june 2013), p.8-58. Table 8.7. En ligne : https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/drafts/fgd/WGIAR5_WGI-12Doc2b_FinalDraft_Chapter08.pdf,

[127] Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition). http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf

[128] "According to Schlumberger, one of the world's largest companies specializing in fracking, about five percent of wells leak immediately, 50 percent leak after 15 years, and 60 percent leak after 30 years." Physicians for Social Responsibility. (2016). *Compendium of Scientific, Medical, and Media Findings Demonstrating Risks and Harms of Fracking. Unconventional Gas and Oil Extraction* (4th edition).p. 70. (http://concernedhealthny.org/wp-content/uploads/2016/12/COMPENDIUM-4.0_FINAL_11_16_16Corrected.pdf),

[129] GreenPath Energy Ltd. (2016). GreenPath 2016 Alberta Fugitive and Vented Emissions Inventory Study. En ligne : http://www.greenpathenergy.com/wp-content/uploads/2017/03/GreenPath-AER-Field-Survey-Results_March8_Final_JG.pdf

[130] Atherton, E., Risk, D., Fougère, 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., 17, 12405-12420, 2017. En ligne : https://www.atmos-chem-phys.net/17/12405/2017/acp-17-12405-2017.pdf

[131] Atherton, E., Risk, D., Fougère, 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., 17, 12405-12420, 2017. En ligne : https://www.atmos-chem-phys.net/17/12405/2017/acp-17-12405-2017.pdf

Dans ce contexte, le gouvernement fédéral s'est engagé à réduire les émissions de méthane de 40-45% d'ici 2025 par rapport au niveau de 2012.[132] Le gouvernement du Canada a ainsi proposé un projet de règlement visant à s'attaquer à ce problème et qui s'appliquera en absence de mesures réglementaires provinciales jugées équivalentes. Or, si le gouvernement fédéral invite les provinces à élaborer leur propre réglementation en la matière[133], force est de constater que le Québec n'a pas profité de l'élaboration des projets de Règlements de 2017 sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures pour agir en ce sens.

Au niveau provincial, l'industrie des hydrocarbures est soumise au régime général en termes d'exigences relatives aux émissions atmosphériques[134], aux gaz à effet de serre[135] et à la qualité de l'air ambiant. Ainsi, au regard des émissions de gaz à effet de serre, celui qui « émet dans l'atmosphère une quantité de gaz à effet de serre (GES) égale ou supérieure à 10 000 tonnes métriques en équivalent CO2 doit déclarer ses émissions ».[136]

Une étude détaillée du cadre réglementaire des déclarations applicables à l'industrie des hydrocarbures du Québec va au-delà du cadre de ses commentaires. Or, considérant les problèmes de méthane fugitif observables dans d'autres juridictions, il serait approprié de porter une attention particulière au sous-rapportage de méthane. En ce sens, mentionnons au passage que le gouvernement du Québec n'a pas encore adopté les nouvelles valeurs du PRP du méthane du dernier rapport du GIEC et donc le calcul d'équivalence entre le méthane et le dioxyde de carbone risque d'indûment favoriser l'émetteur.[137]

Un exercice rigoureux d'encadrement réglementaire de la filière hydrocarbure aurait inclus des normes de réductions et de déclarations plus adaptées sur le méthane qui soient spécifiques à cette industrie. D'autres juridictions ont pris des pas dans cette direction : certaines obligent les entreprises à capter un pourcentage minimum de leurs émissions de méthane[138], à s'abstenir de

---

[132] Environnement et Changement climatique Canada. (2016). *Cadre pancanadien sur la croissance propre et le climat. Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique.* p. 23. En ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-294-2016-fra.pdf

[133] Environment and Climate Change Canada (2016), Canada's Mid-Century Long-Term Low-Greenhouse Gas Development Strategy, ISBN: En4-291/2016E-PDF. p.51-55. En ligne: http://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/canadas_mid-century_long-term_strategy.pdf

[134] *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*, RLRQ c Q-2, r 4.1

[135] *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*, RLRQ c. Q-2, r. 15. Voir QC.33. EXPLORATION ET EXPLOITATION DE PÉTROLE ET DE GAZ NATUREL AINSI QUE TRAITEMENT DU GAZ NATUREL

[136] Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2014). Lignes directrices provisoires sur l'exploration gazière et pétrolière. p 44. En ligne: http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/industriel/hydrocarbures/Lignes-directrices.pdf

[137] Voir l'Annexe A.1 du *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*, RLRQ c. Q-2, r. 15. En ligne : http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/Q-2,%20r.%2015

[138] Bureau of Land Management. (2016). Waste Prevention, Production Subject to Royalties, and Resource Conservation. Final rule. En ligne: https://www.regulations.gov/document?D=BLM-2016-0001-9126

faire du torchage de gaz qui ne serait pas justifié par des raisons de sécurité[139], ou encore à procéder sur une base régulière à la détection et à la réparation des fuites[140].

Ce sera peut-être encore une fois du côté du MDDELCC qu'il faudra se tourner pour cet encadrement spécifique ou encore attendre l'application du régime fédéral.

[139] Norwegian Environment Agency. Key regulations and goals on SLCPs in Norway. En ligne : http://www.miljodirektoratet.no/en/Areas-of-activity1/Climate/Short-Lived-Climate-Pollutants/Key-regulations-and-goals-on-SLCPs-in-Norway/

[140] Regulation Number 7, Control of Ozone via Ozone Precursors and Control of Hydrocarbons via Oil and Gas Emissions, 5 CCR 1001-9. En ligne : https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/5-CCR-1001-9_1.pdf

PARTIE IX. CONCLUSION

Pour conclure, le développement récent de l'industrie du gaz et du pétrole de schiste en Amérique du Nord découle de l'application de deux technologies combinées – le forage horizontal et la fracturation hydraulique – lesquelles permettent une extraction économiquement rentable du gaz et du pétrole dans des roches sédimentaires peu perméables et peu poreuses. Comme il a été démontré dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur les gaz de schiste et des deux enquêtes et audiences publiques tenues par le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE), l'application de ces deux technologies soulève de nombreux enjeux nécessitant une révision de l'encadrement des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures au Québec.

Or, les mesures proposées dans les quatre règlements de mise en œuvre de la *Loi sur les hydrocarbures* répondent de façon imparfaite aux enjeux identifiés dans le cadre de l'ÉES et des rapports du BAPE, en ce que bon nombre des recommandations ne semblent pas avoir été prises en considération. Sans compter que les normes proposées ne constituent pas, au vu des encadrements législatifs existants en Amérique du Nord et à l'international, « les meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource »[141]. Qui plus est, étant donné la controverse suscitée par le développement de la filière des gaz de schiste au Québec utilisant sensiblement les mêmes technologies que celles pour extraire le pétrole, il aurait été pertinent, voire nécessaire, de la part des autorités gouvernementales de constituer un document synthèse permettant de faire le lien entre les normes proposées et les enjeux soulevés dans le cadre de l'ÉES et des rapports du BAPE. À défaut d'explications sur l'ensemble de la démarche gouvernementale à cet égard, il devient d'autant plus difficile de juger de l'efficacité et de la légitimité des normes censées encadrer le secteur de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, parce que présentées à la pièce.

Compte tenu des risques de santé et de sécurité sanitaires et environnementales présentés à travers ce mémoire, le CQDE réitère qu'une modification des projets de Règlements de 2017 est de mise afin d'y intégrer, sur la base du principe de précaution, une interdiction complète de la fracturation en territoire québécois ainsi qu'une interdiction complète du forage en milieu hydrique. Finalement, le CQDE espère, qu'afin d'arrimer les objectifs de réduction de GES provinciaux avec une industrie des hydrocarbures au Québec, les projets d'exploitation seront soumis de façon acceptable au test climat annoncé dans le cadre de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement.*

[141] *Loi sur les hydrocarbures* (2016, c.35, art. 23), art. 3 édictée dans la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016, c 35

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-6
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL

Ceci est la Pièce « Rapport L'étendue de la compétence constitutionnelle du Québec en environnement : Un regard sur l'enjeu du transport interprovincial d'hydrocarbures » alléguée au soutien de l'affidavit de Geneviève Paul assermentée devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

314291-4

IRAI

SAVOIR,
ÉDUCATION
ET DIALOGUE

ÉTUDE

L'ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE CONSTITUTIONNELLE DU QUÉBEC EN ENVIRONNEMENT : UN REGARD SUR L'ENJEU DU TRANSPORT INTERPROVINCIAL D'HYDROCARBURES

IRAI

Présenté par le

Centre québécois du droit de l'environnement

Auteurs

Sébastien Poirier, BSc, MA, LLB
David Robitaille, PhD
Stéphanie Roy, LLB, LLM

Colllaboratrices

Hélène Mayrand, SJD
Karine Péloffy, LLB, BCL, MSc

Nº 2 • Étude
MAI 2018
www.irai.quebec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

PARTIE 1 - L'APPLICATION DES LOIS ENVIRONNEMENTALES QUÉBÉCOISES AUX ENTREPRISES FÉDÉRALES DE TRANSPORT 4
1.1 L'environnement et le partage des compétences 4
1.1.1 La protection de l'environnement : une compétence partagée... 5
1.1.2 Quelques exemples de l'aménagement de la compétence en environnement 7
1.2 Les limites aux pouvoirs des autorités locales en matière de transport interprovincial : les doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale 9
1.2.1 La validité des lois et la théorie du double aspect 11
1.2.2 La doctrine de l'exclusivité des compétences 12
1.2.3 La doctrine de la prépondérance fédérale 21
1.2.4 Le flou et l'imprévisibilité entourant l'application des doctrines constitutionnelles : l'exemple des affaires *Châteauguay* et *Chalets Saint-Adolphe* 26

PARTIE 2 – LE PROJET ÉNERGIE EST : ÉTUDE DE CAS CONCERNANT L'APPLICATION DES NORMES LOCALES À UN PROJET DE TRANSPORT INTERPROVINCIAL 30
2.1 Le cadre législatif du projet 32
2.1.1 *La Loi sur l'Office national de l'énergie et la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* 34
2.1.2 La *Loi sur la qualité de l'environnement* 37
2.1.3 La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* 44
2.2 L'application des normes locales à Énergie Est : une certaine marge de manœuvre 44
2.2.1 Le processus d'évaluation et d'examen des impacts de la *Loi sur la qualité de l'environnement* 45
2.2.2 Le pouvoir réglementaire des municipalités 54

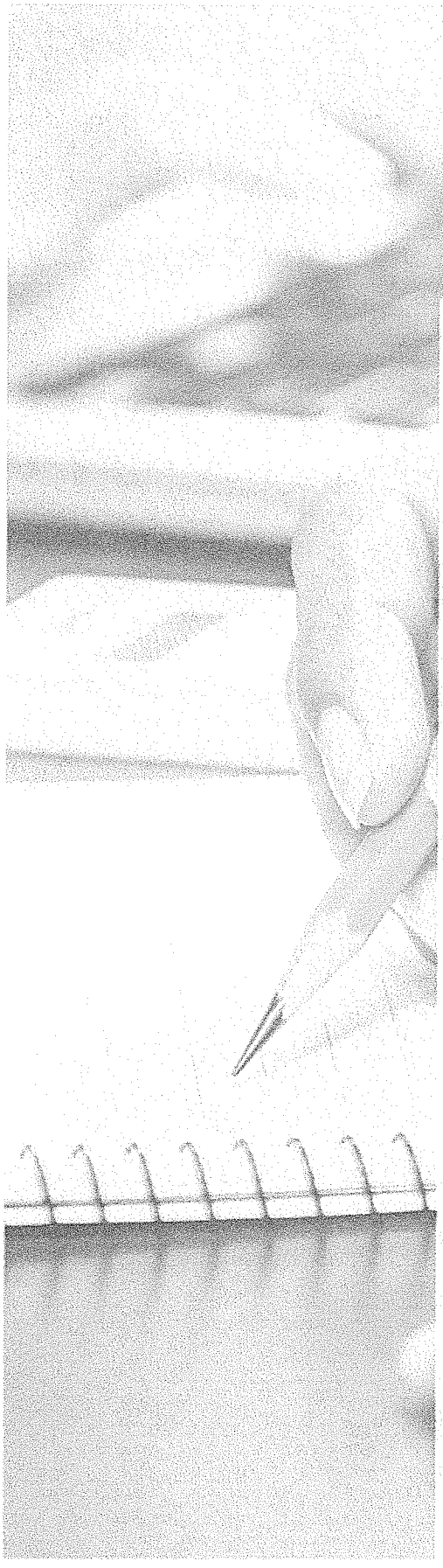
PARTIE 3 – LES RECOURS EN CAS DE DÉVERSEMENT D'HYDROCARBURES D'UN PIPELINE INTERPROVINCIAL : APPLICATION DE NORMES FÉDÉRALES À UN PHÉNOMÈNE LOCAL 58
3.1 Les mécanismes d'indemnisation et de nettoyage prévus par les lois fédérales 58

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteur-e-s et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRAI ou de son conseil d'administration.

Les études de l'IRAI sont rédigées par des chercheurs et des chercheuses réputé-e-s. Fondées sur une démarche scientifique, elles ont pour objectif d'examiner en profondeur un enjeu lié à l'autodétermination des peuples et aux indépendances nationales. Ces études sont soumises à un processus d'évaluation rigoureux qui s'inspire des plus hauts standards de la recherche universitaire, dont une évaluation par les pairs à double aveugle.

Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements sur nos publications, veuillez nous contacter à l'adresse **info@irai.quebec** ou visiter notre site Internet **www.irai.quebec**.

ISBN 978-2-9817016-8-8



3.1.1 Les mesures de nettoyage et d'intervention 58
3.1.2 Les régimes fédéraux de responsabilité civile 60
3.1.3 Les sanctions pénales et administratives..... 65
3.2 L'application complémentaire des lois provinciales en matière de pollution..... 66
3.2.1 Les recours civils 67
3.2.2 Les recours pénaux..... 71
CONCLUSION..... 73
BIBLIOGRAPHIE 76

RÉSUMÉ

Le partage des compétences entre les législatures fédérale et provinciales opéré par la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas prévu qui agirait en matière environnementale, cette dernière ne figurant pas parmi les préoccupations de l'époque. Les tribunaux ont ultérieurement déterminé que la compétence en ce domaine était partagée entre les deux paliers, dans la mesure où ils peuvent la rattacher à l'une de leurs compétences respectives. Des litiges résultent néanmoins de ce flou constitutionnel. Lorsque les provinces et municipalités désirent que leurs lois ou règlements en matière environnementale soient appliqués sur leur territoire, des entreprises invoquent souvent leur statut fédéral pour échapper à ces normes locales qui leur imposent, dans plusieurs cas, davantage d'obligations. La controverse est d'autant plus vive en ce qui concerne le transport des hydrocarbures par pipeline interprovincial, puisqu'il s'agit d'une activité de compétence fédérale susceptible d'avoir des impacts locaux. Le présent rapport traitera, tout d'abord, de l'étendue des compétences constitutionnelles du Québec et des municipalités en matière environnementale, plus spécifiquement pour des projets de transports d'hydrocarbures, et ce, en fonction des doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale. Prenant pour exemple le projet Énergie Est, il traitera ensuite de la possibilité d'appliquer les normes provinciales et municipales à la mise en œuvre d'un projet de pipeline interprovincial, de même qu'en cas de déversement d'hydrocarbures par suite de la rupture d'un pipeline.

Mots-clés : fédéralisme ; compétences constitutionnelles fédérales, provinciales et municipales ; droit de l'environnement ; pipeline ; Énergie Est ; déversement d'hydrocarbures.

INTRODUCTION[1]

Le Centre québécois du droit de l'environnement a reçu le mandat de produire un rapport sur l'étendue de la compétence du Québec en matière environnementale, dans le contexte du fédéralisme canadien et des limites que la *Loi constitutionnelle de 1867* (« *L.C. 1867* ») impose[2]. Étant donné le flou et l'imprévisibilité entourant parfois l'application des mécanismes de résolution de litiges que sont les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale, cette question revêt une importance cruciale lorsqu'une province ou une municipalité cherche à appliquer ses normes à une entreprise ou à un objet de compétence fédérale. La problématique de l'étendue de la compétence constitutionnelle des provinces et municipalités en environnement est loin d'être simplement théorique ; elle a d'importantes conséquences sur le contrôle effectif de la pollution, sur la protection de la santé, de l'eau et de l'air ainsi que sur l'aménagement durable du territoire, en particulier dans le contexte d'une multiplication des projets de transport d'hydrocarbures qui relèvent de la compétence fédérale. Au Québec, mentionnons l'inversion de la Ligne 9b et le projet Traibreaker d'Enbridge, le projet Énergie Est – qui aurait été le plus important pipeline en Amérique du Nord – et, en Alberta et en Colombie-Britannique, les projets Trans Mountain, Northern Gateway et Keystone XL.

Dans les dernières années, le statut d'entreprise fédérale a été maintes fois invoqué par des promoteurs pour justifier leur refus de se soumettre aux processus d'évaluation environnementale provinciaux ou aux règlements municipaux en environnement et en aménagement du territoire. Ce fut notamment le cas de l'Administration portuaire de Québec relativement à son projet d'expansion « Beauport 2020 » et de TransCanada en ce qui concerne le projet Énergie Est. Le même argument est invoqué dans le contexte d'aérodromes, de navigation sur les lacs et de positionnement d'antennes radio. Face à ces refus répétés d'entreprises fédérales de respecter la réglementation provinciale et municipale, les autorités et collectivités locales s'interrogent sur l'étendue des compétences dont elles disposent, alors qu'elles sont souvent les mieux à même de répondre aux besoins et aux préoccupations des citoyens.

Dans quelle mesure la législation provinciale et municipale s'applique-t-elle à un projet de transport interprovincial qui relève de la compétence fédérale ? Plus particulièrement, comment cette législation peut-elle s'appliquer lors de la mise en œuvre, de l'exploitation ou du déversement d'un pipeline ? Afin de répondre à ces questions, nous dresserons dans la première partie de ce rapport un portrait du cadre constitutionnel, de ses limites et de la manière dont il a été effectivement appliqué par les tribunaux canadiens. Prenant pour exemple le cas du projet Énergie Est, la deuxième partie étudie l'application de certaines normes locales à un projet de pipeline interprovincial. En dépit du fait qu'il fut récemment abandonné par TransCanada, ce projet permet d'illustrer de manière probante les questions constitutionnelles et les difficultés que peuvent rencontrer les autorités locales. Enfin, nous analysons dans une troisième partie les leviers, tant fédéraux que provinciaux, dont disposeraient ces autorités en cas de déversement d'hydrocarbures provenant d'un pipeline sur leur territoire.

---

1. Les auteurs souhaitent remercier Me Anne-Julie Asselin et Me Prunelle Thibault-Bédard pour leur relecture attentive ainsi qu'Ève Simpson-Ranallo et Blanche Milner pour leur contribution à la recherche.

2. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), append. II, nº 5.

PARTIE 1 - L'APPLICATION DES LOIS ENVIRONNEMENTALES QUÉBÉCOISES AUX ENTREPRISES FÉDÉRALES DE TRANSPORT

Cette partie expose, d'une part, le partage des compétences fédérales et provinciales en ce qui a trait à la protection de l'environnement et, d'autre part, les règles et principes permettant de résoudre les litiges quant à la validité et à l'application d'une loi fédérale ou provinciale dans ce domaine. Nous analysons la jurisprudence pertinente sur l'application des doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale afin de déterminer l'étendue des compétences provinciales en environnement.

1.1 L'environnement et le partage des compétences

Avant de se pencher sur la question du partage des compétences en environnement, il convient de définir le concept d'*environnement*. Loin d'être une simple abstraction, ce concept vise notamment à rendre compte de l'interdépendance qui caractérise les rapports entre les organismes vivants et l'ensemble des éléments et des phénomènes physiques avec lesquels ils interagissent[1]. Au Québec, la *Loi sur la qualité de l'environnement* le définit comme « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques[2] », alors que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* le définit comme « l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre », ce qui comprend notamment le sol, l'eau et l'air, incluant toutes les couches de l'atmosphère, les matières organiques et inorganiques et les êtres vivants ainsi que les systèmes naturels en interaction qui comprennent tous ces éléments[3]. On peut observer que la notion d'écosystème est centrale à ces définitions, dans la mesure où l'accent est mis sur l'aspect dynamique de cette interdépendance ainsi que sur l'unité fonctionnelle formée par l'ensemble des éléments qui composent l'environnement[4]. Le droit de l'environnement prend acte de l'interaction entre l'humain et les systèmes naturels et désigne de manière générale « l'ensemble des normes juridiques ayant pour objet de régir les effets des activités humaines sur l'environnement naturel[5] ».

---

1. Alastair R. LUCAS, *Halsbury's Laws of Canada - Environment*, Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013, par. HEN-1.

2. *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c.Q-2, art. 1.

3. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012), L.C. 2012, c. 19, art. 52, art. 2(1).

4. Sophie LAVALLÉE, « Droit international de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 1, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 2.1.

5. Sophie THÉRIAULT et Charles TREMBLAY-POTVIN, « Droit à l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 4, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 1.

La protection de l'environnement est une valeur fondamentale de la société canadienne[6]. Il s'agit aussi, comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada, d'un des principaux défis de notre époque, auquel tous les paliers de gouvernance ont le devoir de s'attaquer en usant pleinement des pouvoirs législatifs et réglementaires dont ils disposent[7]. Comme l'ont relevé les professeures Halley et Trudeau :

> Bien que l'environnement et ses composantes physiques ne connaissent ni le concept de juridiction ni celui de souveraineté nationale, les interventions des gouvernements sont nécessairement modulées en fonction des règles du droit constitutionnel les gouvernant, dont celles relatives au partage des pouvoirs législatifs sur l'environnement. Dans la fédération canadienne, le partage réalisé dans la *Loi constitutionnelle de 1867* est d'une grande importance[8].

En effet, le régime fédéral implique nécessairement un partage des compétences entre les différents paliers législatifs[9]. Or, l'environnement ne figure pas au nombre des compétences attribuées par la *L.C. 1867* au Parlement fédéral ou aux provinces. Par conséquent, il revient aux tribunaux de définir la nature des pouvoirs législatifs en environnement à l'intérieur du cadre établi par la Constitution tout en maintenant l'équilibre fondamental entre les pouvoirs du Parlement et ceux des législatures provinciales[10]. D'un point de vue juridique, les problématiques environnementales sont donc rarement appréhendées de manière holistique, c'est-à-dire dans leur globalité selon une conception écosystémique, mais deviennent plutôt subordonnées à une analyse constitutionnelle qui cherche à déterminer quel est l'ordre compétent pour légiférer ou réglementer sur une question donnée en fonction de catégories de sujets établies au 19e siècle. Cet état de fait explique également le caractère sectoriel du droit de l'environnement et « complique, selon Halley et Trudeau, la mise en œuvre de l'objectif du développement durable qui commande une intervention publique plus globale et intégrée[11] ».

1.1.1 La protection de l'environnement : une compétence partagée

Dans l'arrêt de principe *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, la Cour suprême du Canada prenait acte du fait que la *L.C. 1867* n'a pas expressément attribué le domaine de l'environnement aux provinces ou au Parlement fédéral et affirmait qu'il s'agit d'« une matière obscure qui ne peut être facilement classée dans le partage actuel des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude[12] ». L'environnement est donc une compétence partagée dans la mesure où il constitue un « sujet diffus qui touche plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains sont fédé-

---

6. *Ontario c. Canadien pacifique ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, p. 55.

7. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 16-17, et *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, p. 85.

8. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 1.

9. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 412-415.

10. *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 85 et 86.

11. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 3.

12. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, p. 64.

raux et d'autres provinciaux[13] ». Une loi ou un règlement environnemental adopté par une province ou par le Parlement fédéral doit donc se rattacher à l'une des compétences exclusives que leur a attribuées la *L.C. 1867.*

Les principales compétences qui fondent les pouvoirs *provinciaux* en matière environnementale sont[14] : la propriété et les droits civils dans la province[15], le transport local[16], l'administration des terres publiques appartenant à la province et la gestion des ressources naturelles[17], les institutions municipales dans la province[18] et les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province[19]. Les compétences suivantes constituent quant à elles le fondement de la plupart des pouvoirs *fédéraux* : les pêcheries des côtes maritimes et de l'intérieur[20], la navigation[21], le transport interprovincial et international[22], le droit criminel[23] et le pouvoir d'intervenir pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement prévu dans le paragraphe introductif de l'article 91 de la *L.C. 1867.* Cette compétence générale lui permet notamment de faire des lois concernant une matière d'intérêt national qui possède « une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial[24] » ; cette matière d'intérêt national, par souci d'équilibre, doit toutefois être suffisamment précise et circonscrite afin de ne pas constituer une intrusion excessive dans les compétences provinciales[25]. La Cour suprême a ainsi jugé que l'environnement en général est un sujet trop vaste qui ne satisfait pas aux critères de la théorie de l'intérêt national[26]. En effet, si ce domaine relevait exclusivement du Parlement fédéral, cela lui permettrait d'intervenir largement dans des compétences provinciales, ce qui romprait le nécessaire équilibre constitutionnel.

Au sein de la fédération canadienne, ce sont les provinces qui détiennent les pouvoirs législatifs les plus vastes afin d'assurer la protection de l'environnement, en vertu du pouvoir qui leur est conféré par le paragraphe 92(13) sur la propriété et les droits civils[27]. Cette compétence générale permet aux provinces d'encadrer la plupart des activités industrielles et commerciales locales ainsi que les émissions de contaminants qui en

---

13. *R.* c. *Hydro-Québec,* [1997] 3 R.C.S. 213, par. 112. Voir également *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de),* [2001] 2 R.C.S. 241, par. 33.

14. Voir Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel,* fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 5-26 ; Pierre BRUN, « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », (1993) 24 *Revue générale de droit* 191 ; Alastair R. LUCAS, *Halsbury's Laws of Canada - Environment,* Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada,* 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 30.7.

15. *Loi constitutionnelle de 1867,* L.R.C. (1985), app. II, n° 5, par. 92(13).

16. *Ibid.*, par. 92(10).

17. *Ibid.*, par. 92(5) et art. 92A.

18. *Ibid.*, par. 92(8).

19. *Ibid.*, par. 92(16).

20. *Ibid.*, par. 91(12).

21. *Ibid.*, par. 91(10).

22. *Ibid.*, par. 92(10) et 91(29).

23. *Ibid.*, par. 91(27).

24. *R.* c. *Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401, p. 431-432.

25. *Ibid.*

26. *Friends of the Oldman River Society* c. *Canada (Ministre des Transports),* [1992] 1 RCS 3, p. 64.

27. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel,* fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 5-7.

proviennent. Elle est le fondement de la majorité des lois environnementales québécoises[28]. Notons que les municipalités jouent, elles aussi, un rôle essentiel en matière environnementale grâce aux compétences qui leur sont déléguées par les provinces en vertu du paragraphe 92(8), dans des domaines comme le zonage, la gestion et le recyclage des déchets ou encore la protection des cours d'eau et des lacs. Nous aborderons plus en détail leurs pouvoirs dans la section 2.2.2.

1.1.2 Quelques exemples de l'aménagement de la compétence en environnement

De manière générale, les normes à caractère environnemental tombent dans les catégories de mesures suivantes : 1) surveillance, contrôle et réglementation des phénomènes de pollution et des conduites potentiellement dangereuses pour l'environnement ; 2) incitatifs économiques associés à des problématiques environnementales ; 3) production et gestion d'information permettant la prise de décisions éclairées en matière environnementale ; 4) établissement de régimes de responsabilité pour les dommages environnementaux ; et 5) protection et conservation de systèmes naturels et d'organismes vivants[29]. Rappelons qu'en vertu du principe de territorialité des compétences provinciales, les lois provinciales ne peuvent produire des effets qu'à l'intérieur des frontières de la province, et c'est donc le Parlement fédéral qui possède la compétence exclusive de faire des lois relativement aux aspects extraprovinciaux des problèmes environnementaux[30]. Nous présenterons ici brièvement quelques exemples de l'exercice des compétences fédérales et provinciales touchant à des sujets qui constituent d'importants axes d'intervention en matière environnementale, soit l'eau, la faune et les gaz à effet de serre[31]. En ces domaines, les actions concurrentes des deux ordres de gouvernement sont fréquentes et s'organisent souvent au moyen d'ententes intergouvernementales[32].

1.1.2.1 Cours d'eau et océans

Suivant l'article 109 *L.C. 1867*, les provinces sont propriétaires des ressources naturelles situées sur leur territoire, en plus de pouvoir promulguer des lois environnementales relatives à la gestion et à la conservation des ressources hydriques en vertu des paragraphes 92(5), 92(13), 92(16) et 92A[33]. Dans ce cadre, le gouvernement

---

28. *Ibid.*, par. 7. Par exemple : *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2 ; *Loi sur les pesticides*, RLRQ, c. P-9.3 ; *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ, c. C-6.2.

29. Alastair R. LUCAS, *Halsbury's Laws of Canada - Environment*, Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013, par. HEN-2.

30. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 10. Voir : *Interprovincial Co-operative Ltd.* c. *Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.

31. Pour d'autres exemples, voir Penny BECKLUMB, *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales (Étude générale)*, Publication n° 2013-86-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2013, en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2013-86-fra.pdf.

32. Voir Hélène TRUDEAU, « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? », dans *Développement récents en droit de l'environnement (2017)*, vol. 433, Cowansville, Éditions Yvon Blais.

33. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 543-544.

du Québec a notamment adopté la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*[34], la *Loi sur le régime des eaux*[35] et la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*[36]. Le Parlement fédéral a quant à lui compétence sur la mer territoriale du Canada[37] ainsi que sur la pollution interprovinciale et internationale[38], ce qui lui a notamment permis d'adopter la *Loi sur les ressources en eau du Canada*[39] et la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*[40]. La compétence du gouvernement fédéral en matière de navigation lui permet également de réglementer les émissions de contaminants inhérents au transport maritime, ce qu'il fait notamment par le biais de la *Loi sur la protection de la navigation*[41].

1.1.2.2 Faune et espèces en péril

La faune n'appartient pas à l'État, et c'est donc essentiellement en vertu de leurs compétences sur l'administration des terres publiques et la gestion des ressources naturelles que les provinces sont appelées à légiférer en faveur de la protection et de la conservation de la faune[42]. À ce titre, le gouvernement du Québec a notamment adopté la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*[43], la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*[44] et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*[45]. C'est toutefois le Parlement du Canada qui a compétence sur la faune aquatique et les oiseaux migrateurs en vertu du paragraphe 91(12) et de l'art. 132 de la *L.C.*, respectivement[46]. En 2002, celui-ci a adopté la *Loi sur les espèces en péril*[47] dans le but d'établir des programmes de rétablissement et des plans d'action à l'égard d'espèces en péril.

1.1.2.3 Gaz à effet de serre et changements climatiques

Les compétences sur la propriété et les droits civils et le transport intraprovincial permettent notamment aux provinces d'encadrer et de contrôler les émissions de gaz à effet de serre des activités industrielles et commerciales ainsi que des transports intraprovinciaux, ce qui a conduit le gouvernement du Québec à mettre

---

34. RLRQ, c. M-11.4.
35. RLRQ, c. R-13.
36. RLRQ, c. C-6.2.
37. *Loi sur les océans*, L.C. 1996, c. 31.
38. *Interprovincial Co-operative Ltd.* c. *Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.
39. L.R.C. (1985), c. C-11.
40. L.R.C. (1985), c. A-12.
41. L.R.C. (1985), c. N-22.
42. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, n° 5, art. (92(5)) et (92A); Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, «Environnement, eau et ressources naturelles», dans JurisClasseur Québec, coll. «Droit public», *Droit constitutionnel*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 25-26.
43. RLRQ, c. C-61.01.
44. RLRQ, c. C-61.1.
45. RLRQ, c. E-12.01.
46. Voir la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), c. F-14, et la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, c. 22.
47. L.C. 2002, c. 29.

sur pied un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre[48] (Bourse du carbone) et un *Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds*[49]. En vertu de sa compétence sur le transport interprovincial, le gouvernement fédéral a quant à lui adopté le *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs*[50] afin de réduire les émissions de cette catégorie de véhicules. En 2012, il a également utilisé sa compétence sur le droit criminel pour adopter un règlement qui vise à réduire les émissions de dioxyde de carbone provenant des centrales électriques au charbon[51]. Celui-ci faisait suite à l'ajout, en 2005, de six gaz à effet de serre à l'annexe 1 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*[52]. Enfin, dans le contexte actuel de la lutte contre les changements climatiques balisée par l'accord de Paris (2015), le gouvernement fédéral et les provinces se partagent le pouvoir de mise en œuvre des stratégies visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, ce qui a mené à l'adoption du *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*[53].

1.2 Les limites aux pouvoirs des autorités locales en matière de transport interprovincial : les doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale

Le fédéralisme est un « principe directeur fondamental » de l'ordre constitutionnel canadien[54] et, comme nous l'avons vu dans la section précédente, le partage des compétences entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales établi par la *L.C. 1867* en est l'illustration. En plus d'assurer une certaine prévisibilité, ce partage répond à divers objectifs :

> Chacune des compétences législatives a été attribuée à l'ordre de gouvernement qui serait le mieux placé pour l'exercer. Le fédéralisme avait, et a toujours, pour objectifs fondamentaux de concilier l'unité et la diversité, de promouvoir la participation démocratique en réservant des pouvoirs réels aux instances locales ou régionales, ainsi que de favoriser la coopération des différents gouvernements et législatures dans la recherche du bien commun[55].

La Constitution n'a pas pour objet de subordonner les provinces à une autorité centrale, mais plutôt de créer un Parlement au sein duquel leurs intérêts seraient représentés, tout en laissant à chacune d'entre elles l'autonomie et l'indépendance nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs[56]. Les chefs de compétence énumérés

---

48. Voir le *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, RLRQ, c. Q-2, r. 46.1.

49. RLRQ, c. Q-2, r. 33.

50. DORS/2013-24 (Gaz. Can. II).

51. *Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone — secteur de l'électricité thermique au charbon*, DORS/2012-167 (Gaz. Can. II).

52. L.C. 1999, c. 33.

53. GOUVERNEMENT DU CANADA, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique, 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/themes/environment/documents/weather1/20170125-fr.pdf>.

54. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 55.

55. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 22.

56. *Liquidators of the Marine Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437, p. 440-442.

aux articles 91 et 92 de la *L.C. 1867* établissent des pouvoirs coordonnés, et non subordonnés, ce qui impose en principe le respect des compétences respectives des deux paliers[57].

La recherche d'un équilibre apparaît ici comme une exigence fondamentale dans l'interprétation des règles et des principes du partage des compétences, celle-ci devant se nourrir des principes d'interprétation coordonnée et de subsidiarité sous-jacents au principe fédératif[58]. Dans le passage précité, tiré de l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta* (2007), la Cour suprême cite justement le principe de subsidiarité, en vertu duquel « le niveau de gouvernement le mieux placé pour [prendre des décisions est] celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité, mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés[59] ». La compétence sur les transports, divisée entre le Parlement et les provinces sur une base territoriale (ces dernières ayant une compétence de principe sur les entreprises locales alors que le Parlement dispose d'une compétence d'exception sur les entreprises à dimension interprovinciale et internationale[60]), apparaît d'ailleurs comme une particularisation du principe de subsidiarité[61].

En tant qu'arbitres du partage des compétences, les tribunaux ont élaboré certaines doctrines afin de résoudre les litiges constitutionnels dont ils sont saisis, soit les affaires où la validité, l'applicabilité ou l'opérabilité d'une loi ou d'un règlement est remise en question. Ces doctrines visent à assurer l'équilibre dans un contexte de chevauchements inévitables entre les différentes règles adoptées par le Parlement et les provinces, à maintenir une certaine prévisibilité dans le partage des compétences, à concilier les réalités régionales avec le besoin d'unité nationale ainsi qu'à promouvoir un fédéralisme coopératif[62]. L'interprétation et l'application de ces doctrines par les tribunaux déterminent largement l'étendue de la compétence constitutionnelle des provinces, et une compréhension sommaire de leur nature s'impose donc afin d'appréhender de manière éclairée la question des limites aux pouvoirs des autorités locales en matière de protection de l'environnement.

La résolution d'un litige constitutionnel peut, selon les enjeux en cause, comporter jusqu'à trois étapes, que nous détaillerons dans les trois prochaines sous-sections. La résolution d'un tel litige commence par l'analyse du caractère véritable de la législation contestée (section 1.2.1) afin d'en déterminer la validité[63]. Une loi provinciale valide pourrait cependant être sans effet, et jugée inapplicable, si elle empiète de manière importante sur le cœur d'une compétence fédérale exclusive (1.2.2). Une loi valide par ailleurs applicable pourrait

---

57. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, 56 et s. ; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, [2010] 3 RCS 457, par. 182 ; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 RCS 837, par. 71.

58. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 80. Voir : Hugo CYR, « Autonomy, Subsidiarity, Solidarity : Foundation of Cooperative Federalism », (2014) 23 :4 *Forum constitutionnel* 20 ; Bruce RYDER, « Equal Autonomy in Canadian Federalism : The Continuing Search for Balance in the Interpretation of the Division of Powers », (2011) 54 *Supreme Court Law Review* 565, p. 574-579.

59. *114957 Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 3. Voir : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 45.

60. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, n° 5, par. 92(1)a) et 91(29).

61. Voir : Eugénie BROUILLET, « Canadian Federalism and the Principle of Subsidiarity : Should We Open Pandora's Box ? », (2011) 54 *Supreme Court Law Review* (2 éd.) 601, p. 613 ; Peter W. HOGG, « Subsidiarity and the Division of Powers in Canada », (1993) 3 *National Journal of Constitutional Law* 341, p. 346.

62. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 24.

63. *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, par. 450 ; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu* (Can.), [2000] 1 R.C.S. 783, par. 16 ; *Bande Kitkatla c. Colombie- Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 52. Repris dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 25.

toutefois, en cas de conflit avec une loi fédérale, être jugée inopérante dans la mesure du conflit en vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale (1.2.3). En ce qui concerne l'ordre logique d'application de ces deux dernières doctrines, la Cour suprême a précisé qu'en pratique, l'absence de décisions antérieures préconisant l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences à l'objet du litige justifiera, en général, que le tribunal passe directement à l'étude de la doctrine de la prépondérance fédérale[64].

1.2.1 La validité des lois et la théorie du double aspect

La détermination de la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement au regard du partage des compétences impose que l'on puisse rattacher le texte en question « à une matière relativement à laquelle la législature qui l'adopte a reçu le pouvoir de faire des lois[65] ». Une loi sera dite « valide » si son caractère véritable peut être rattaché à une telle matière, et « invalide » dans le cas contraire. Le caractère véritable renvoie à l'objectif principal ou essentiel d'une loi ou d'un règlement, c'est-à-dire au but fondamental que poursuivait le législateur et aux effets ou conséquences de ces normes[66]. C'est ici l'objectif dominant de la loi qui est déterminant, et de simples effets accessoires ou secondaires n'influent pas sur la validité d'une loi du point de vue du partage des compétences[67]. Il s'agit de la « règle des effets accessoires », suivant laquelle une disposition qui relève de la compétence de l'organisme qui l'adopte n'est pas invalide du simple fait qu'elle a des répercussions incidentes sur des matières qui relèvent de l'autre ordre de gouvernement[68]. Comme le souligne la Cour suprême, « la doctrine du "caractère véritable" repose sur la reconnaissance de l'impossibilité pratique qu'une législature exerce efficacement sa compétence sur un sujet sans que son intervention ne touche incidemment à des matières relevant de la compétence de l'autre ordre de gouvernement[69] ». Au sein d'une fédération, les chevauchements entre lois fédérales et provinciales sont inévitables, et « chaque ordre de gouvernement peut s'attendre à ce que sa compétence soit touchée dans une certaine mesure par l'autre[70] ».

Dans ce contexte, il est possible qu'une matière possède à la fois un aspect provincial et un aspect fédéral et donc qu'elle ne puisse être classée sous un seul chef de compétence[71]. Cette situation est régie par la théorie du double aspect, qui reconnaît que les paliers fédéral et provincial peuvent adopter des lois valides sur un même sujet à partir de perspectives différentes, ce qui ouvre la porte à l'application concurrente des lois en question[72]. Un bon exemple serait celui des émissions de contaminants dans l'environnement, le Parlement

---

64. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 78.

65. *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, par. 333.

66. *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 RCS 783, par. 16 et *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), art. 22 et 23*, [2005] 2 RCS 669, par. 679.

67. *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 23 ; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 28.

68. *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 RCS 453, par. 36. À ne pas confondre avec la doctrine des pouvoirs accessoires. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 464-465 et 467-472.

69. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 29.

70. *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 RCS 783, par. 26.

71. *Hodge c. La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117, p. 130.

72. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 30, et *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 RCS 837, par. 66.

pouvant légiférer sur cette matière en vertu de sa compétence en droit criminel et les législatures provinciales en vertu de leur compétence sur la propriété et les droits civils[73] ». De manière générale, cette doctrine s'avère très pertinente dans l'examen des lois en matière de protection de l'environnement puisqu'il s'agit là d'un sujet diffus qui touche plusieurs domaines de compétences tant fédéraux que provinciaux[74].

Enfin, comme nous le verrons dans les deux sous-sections qui suivent, bien que les effets accessoires soient acceptables et prévisibles[75], certaines circonstances peuvent faire en sorte que la compétence du Parlement doive être protégée contre les empiètements trop importants d'une loi provinciale, ou vice versa, bien que la loi en question soit valide.

1.2.2 La doctrine de l'exclusivité des compétences

Comme mentionné précédemment, une loi provinciale peut avoir des effets accessoires ayant une importance pratique significative sur les compétences fédérales sans que sa validité soit remise en question (et vice versa). Or la présence du terme « exclusivement » dans les paragraphes introductifs des articles 91 et 92 de la *L.C. 1867* a amené les tribunaux à en dégager le principe de l'exclusivité des compétences fédérales et provinciales, suivant lequel les matières énumérées dans ces articles relèvent uniquement de l'un ou l'autre palier[76]. Suivant ce raisonnement, la compétence exclusive du Parlement fédéral, par exemple, ne peut faire l'objet d'un empiètement excessif par la province, même si le Parlement n'a pas exercé les pouvoirs qui résultent de sa compétence[77]. C'est ainsi que l'on a fait remarquer, à juste titre, que la doctrine de l'exclusivité, qui vise à protéger le « contenu minimum élémentaire et irréductible[78] » (ou le cœur, ou le noyau) des compétences fédérales contre les entraves de la législation provinciale (et vice versa), est susceptible de créer des vides juridiques[79].

1.2.2.1 La portée limitée de la doctrine de l'exclusivité depuis l'arrêt Banque canadienne de l'Ouest *de 2007*

La première étape de l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences consiste à déterminer si la loi en cause empiète sur le « cœur » ou le « contenu minimum » de la compétence de l'autre palier[80] . Selon la Cour suprême du Canada, le cœur d'une compétence réside dans l'autorité qui est absolument nécessaire

---

73. *R. c. Hydro-Québec,* [1997] 3 RCS 213.

74. Paule HALLEY et Hélène TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel,* fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 27 ; et *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc.* 2009 QCCQ 1638, par. 80. Cette théorie fut notamment appliquée en matière d'insolvabilité, de taux d'intérêt et de réglementation des valeurs mobilières. Voir *Law Society of British Columbia c. Mangat,* [2001] 3 RCS 113, par. 48-49.

75. *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing,* [1989] 1 R.C.S. 641, p. 670.

76. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta,* [2007] 2 R.C.S. 3, par. 34. Voir également Mélanie SAMSON, « L'interprétation en droit constitutionnel », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit constitutionnel, fasc. 2, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 14-15.

77. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta,* [2007] 2 R.C.S. 3, par. 34. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel,* 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 460.

78. *Bell Canada* c. *Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail),* [1988] 1 R.C.S. 749, p. 839.

79. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta,* [2007] 2 R.C.S. 3, par. 44 ; Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel,* 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 463.

80. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association,* [2010] 2 RCS 536, par. 27.

pour permettre au législateur « de réaliser l'objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée[81] ». Ainsi, il est bien établi en jurisprudence que le Parlement fédéral dispose de la compétence de légiférer sur la structure des installations matérielles essentielles des entreprises fédérales de transport[82]. Notons que le terme « entreprise » n'est pas ici synonyme de « compagnie » ou « société privée » mais renvoie plutôt à un ensemble de services ou d'opérations pour lequel la Constitution confère spécifiquement au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales le pouvoir de légiférer[83]. Ainsi, d'un point de vue constitutionnel, une société privée peut exploiter à la fois des entreprises fédérales et des entreprises provinciales. Il a été décidé que le tracé, les installations de pompage, de collecte, de traitement et de stockage de pipelines interprovinciaux[84], ainsi que la construction, la réparation et la modification des voies ferrées des entreprises interprovinciales de transport ferroviaire[85], faisaient partie du cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial. En ce qui a trait à la compétence en matière d'aéronautique, son contenu minimum inclut notamment la détermination de l'emplacement d'un aéroport ou d'un aérodrome local[86] et certains aspects de la construction de ceux-ci, tels les plans, les dimensions et les matériaux qui seront utilisés et tout ce qui touche à la structure même de l'aéroport et qui aurait « un effet direct sur ses qualités fonctionnelles[87] ». Le cœur de la compétence en matière de navigation inclut quant à lui la question de la responsabilité dans le cas d'accidents maritimes[88], et celui de la compétence en communication comprend notamment la détermination de l'emplacement des infrastructures de radiocommunication[89].

Une fois cette étape franchie, il faut ensuite analyser la mesure de l'empiètement sur ce contenu minimum et donc déterminer si la disposition a un effet *suffisamment grave* sur l'exercice de la compétence que l'on cherche à protéger[90]. Il suffisait autrefois que l'empiètement « ait pour effet d'affecter un élément vital ou

---

81. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77.

82. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 90-92 ; David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 61-67.1 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 22.9-22.11.

83. David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 45. De manière générale, voir : Micheline PATENAUDE, « L'entreprise fédérale », (1990) 31 *Les Cahiers de Droit* 1195.

84. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 2, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/2541380> ; *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC*, 2015 BCSC 2140 ; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322 ; *Dome Petroleum Ltd. c. Canada (National Energy Board)*, [1987] A.C.F. No 135 (C.A.F.) (QL) ; *Campbell-Bennett and c. Comstock Midwestern and Transmountain Oil Pipe Line Co.*, [1954] S.C.R. 207.

85. *Canadian Pacific Railway c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.).

86. *Johanesson c. Rural Municipality West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, [1951] A.C.S. n° 50 et *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536.

87. *Construction Montcalm inc. c. Québec (Commission du salaire minimum)*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 771.

88. *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437.

89. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23.

90. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 27.

essentiel de [la compétence fédérale] sans nécessairement aller jusqu'à effectivement entraver ou paralyser cette dernière[91] » pour que la doctrine trouve application. Or, en 2007, l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* de la Cour suprême a apporté un changement majeur à la doctrine de l'exclusivité des compétences[92] en spécifiant qu'il ne suffisait pas qu'une loi « touche » ou « affecte » le cœur d'une compétence exclusive pour que celle-ci soit inapplicable :

> C'est lorsque l'effet préjudiciable d'une loi adoptée par un ordre de gouvernement s'intensifie en passant de « toucher » à « entraver » (sans nécessairement « stériliser » ou « paralyser ») que le « contenu essentiel » de la compétence de l'autre ordre de gouvernement (ou l'élément vital ou essentiel d'une entreprise établie par lui) est menacé, et pas avant[93].

La notion d'« entrave » est plus exigeante que les termes « toucher » ou « affecter » ; elle suppose des conséquences fâcheuses, une atteinte grave ou importante[94] au noyau de la compétence. Le test de l'entrave ne doit par ailleurs pas être appliqué de manière impressionniste ou spéculative en faisant abstraction des effets concrets de la loi dont on évalue l'applicabilité sur la capacité de l'entreprise à exercer les activités qui relèvent du cœur de la compétence examinée[95]. La jurisprudence rendue depuis 2007 indique généralement que le nouveau critère commande une appréciation de l'impact pratique et factuel de la loi afin d'établir le fait de l'entrave[96].

L'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* est donc venu élargir l'applicabilité des normes locales aux entreprises fédérales en leur permettant d'avoir des effets importants sur les compétences fédérales. Ces entreprises œuvrent maintenant dans un régime législatif plus diversifié. Dans un article paru en 2015[97], le professeur David Robitaille relevait que plusieurs jugements rendus par divers tribunaux avaient pris acte de ce changement en jugeant applicables à des entreprises fédérales les normes suivantes :

---

91. *Bell Canada* c. *Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 859-860.

92. Sur ce sujet, voir Peter W. HOGG et Rahat GODIL, « Narrowing Interjurisdictional Immunity », (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 623 ; John G. FUREY, « Interjurisdictional Immunity : The Pendulum Has Swung », (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 597, Robin ELLIOT, « Interjurisdictional Immunity after *Canadian Western Bank* and *Lafarge Canada Inc.* : The Supreme Court Muddies the Doctrinal Waters – Again », (2008) 43 *Supreme Court Law Review* (2d) 433, Michelle BIDDULPH, « Shifting the Tide of Canadian Federalism : The Operation of Provincial Interjurisdictional Immunity in the Post-Canadian Western Bank Era », (2014) 77 *Saskatchewan Law Review* 45, Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », (2010) 3 *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2010, p. 1-22 ; et David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75.

93. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 48.

94. Voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 48 ; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 45 ; *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 RCS 725, par. 64.

95. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77.

96. *Ibid.* Voir *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 35 ; *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638, par. 90.

97. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 95-97.

- Un règlement interdisant le déversement de matières dangereuses dans les cours d'eau[98];
- Des lois sur la santé et la sécurité obligeant à fournir des plans d'urgence[99] et prévoyant des exigences concernant la composition du comité en santé et sécurité de l'entreprise[100];
- Un règlement exigeant l'obtention d'un permis et le respect de certaines normes environnementales préalablement au remplissage, nivelage ou autres altérations de terrains[101];
- Un règlement prévoyant des normes d'entreposage et de manipulation de produits dangereux, l'obligation de prévoir un plan d'urgence et d'installer des détecteurs de fumée dans le but de réduire les risques de feu et protéger la santé et l'environnement[102];
- Une loi qui établit un régime d'indemnisation sans faute en matière d'accidents de travail[103].

Plus récemment, deux importants jugements sont venus ajouter à l'applicabilité du droit provincial de l'environnement aux entreprises relevant de la juridiction fédérale. Dans l'affaire *Coastal First Nations*[104], la Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé que le processus d'évaluation environnementale prévu par l'*Environmental Assessment Act*[105] de la Colombie-Britannique n'entravait pas le cœur de la compétence fédérale en matière de pipeline interprovincial. Dans l'affaire *Mascouche*[106], au stade de l'ordonnance de sauvegarde, la Cour d'appel a jugé quant à elle qu'on ne peut présumer que l'article 22 de la [...], entrave le coeur de la compétence fédérale en aéronautique.

Ces décisions démontrent que le critère de l'entrave permet une application élargie des normes locales (plus particulièrement celles ayant trait à l'environnement et à la santé et la sécurité) à certaines compétences fédérales, et favorise de ce fait les inévitables chevauchements de lois fédérales et de normes locales quant à des matières qui présentent par ailleurs un double aspect. Elles s'inscrivent de surcroît dans les courants jurisprudentiels ayant appliqué les lois provinciales portant sur l'environnement[107] et sur la sécurité dans

---

98. *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638.

99. *Jim Pattison Enterprise c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2011 BCCA 35.

100. *R c. Leavens Aviation Inc.*, 2008 ONCJ 473.

101. *Burlington Airpark c. City of Burlington*, 2014 ONCA 468.

102. *TransCanada Pipelines Ltd. c. Ontario (Ministry of Community Safety and Correctional Services)*, [2007] OJ No 3014 (ON CS) (QL). Cette affaire a été entendue avant l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*. Or, la Cour supérieure de l'Ontario s'appuyait pour ce faire sur l'arrêt *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 RCS 1161, 1191, selon lequel les entreprises fédérales ne constituent pas des enclaves soustraites aux lois provinciales applicables sur les territoires sur lesquels elles exercent leurs activités, lorsque ces lois ne les atteignent pas dans leur spécificité. Voir également *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux*, [1988] 2 RCS 680, p. 51.

103. *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53.

104. *Coastal First Nations v. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34.

105. *Environmental Assessment Act*, SBC 2002, c. 43.

106. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426.

107. Dans *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.), le Conseil privé jugea applicable une norme réglementant l'enlèvement des déchets et débris d'un fossé se trouvant à côté de la plateforme du chemin de fer exploité par l'entreprise. Dans *Ontario c. Canadien Pacifique ltée*, [1995] 2 RCS 1031, la Cour suprême a jugé que l'entreprise fédérale de chemin de fer était assujettie à la Loi sur la protection de l'environnement de l'Ontario, qui prévoyait des normes concernant la fumée dégagée par le brûlage d'herbes sur l'emprise

l'industrie du transport[108] à des activités réglementées par le Parlement fédéral, courants qui furent justement approuvés par la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*[109].

La Cour suprême a par ailleurs limité la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences et précisé que celle-ci était d'application généralement restreinte : elle devrait s'appliquer uniquement aux situations déjà traitées dans la jurisprudence, ce qui signifie concrètement « qu'elle ne sera principalement destinée [...] qu'aux cas où son application a déjà été jugée absolument nécessaire pour permettre au Parlement ou à une législature provinciale de réaliser l'objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée[110] ». De manière générale, la doctrine de l'exclusivité trouvera application seulement à l'égard d'une compétence qui en a fait l'objet et dans la seule mesure où l'objet précis du litige est, d'une part, similaire à celui du précédent invoqué et, d'autre part, déjà reconnu comme faisant partie du cœur de la compétence[111]. Par exemple, dans les arrêts *Canadian Owners and Pilots Association* et *Rogers*, des normes provinciales ou municipales relatives à la protection et à l'aménagement du territoire interdisaient la construction de certaines infrastructures fédérales, alors que des précédents avaient auparavant jugé que les normes locales en cette matière ne pouvaient décider de l'emplacement de tels ouvrages[112]. Et dans une affaire où les parties fédérales cherchaient à obtenir l'inapplicabilité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la Cour supérieure du Québec a décidé que l'application de la doctrine de l'exclusivité nécessitait l'existence d'un précédent ayant jugé qu'une loi provinciale sur l'environnement était inapplicable à une entreprise fédérale relevant des chefs de compétence en cause, soit la navigation et le transport extraprovincial[113]. La Cour d'appel de l'Ontario était du même avis lorsqu'elle jugea que l'existence d'un précédent portant sur le même chef de compétence que celui en litige n'était pas suffisante, le précédent devant également avoir un lien étroit avec la matière sur laquelle porte la

---

d'un chemin de fer. Dans *Regina c. TNT Canada*, [1986] OJ No 1322 (ON CA), la Cour d'appel de l'Ontario a jugé qu'une entreprise de camionnage interprovinciale devait respecter un règlement prescrivant l'obtention d'un permis et le respect de normes en matière de transport, de stockage et de manipulation de BPC ainsi que la fourniture d'un certificat d'assurance d'un million de dollars. Voir aussi Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 41, 60-62.

108. *R. c. Greening*, (1992) 43 M.V.R. (2d) 53 (C. Ont. [Div. prov.]) ; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838 ; *Regina c. TNT Canada*, [1986] OJ No 1322 (ON CA). Plus récemment, voir *Québec (Procureur général) c. Midland Transport*, 2007 QCCA 467.

109. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 55 et 66.

110. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77-78. Voir également *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 49 ; *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 62-65.

111. Ainsi, dans *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, 51, la Cour écrit : « Il existe de la jurisprudence préconisant l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences à l'objet du présent pourvoi. Dans l'affaire Ordon, la Cour s'est penchée sur des actions en négligence découlant de deux accidents de navigation de plaisance ayant entraîné des décès et des blessures » (nous soulignons). En ce sens, voir aussi *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 61-64.

112. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 63, et *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 37.

113. *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337, par. 238.

norme contestée[114]. Plus encore, étant donné le changement de critères opéré par l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, une décision antérieure à 2007 ayant préconisé l'application de la doctrine de l'exclusivité à l'objet du litige a « peu de valeur jurisprudentielle », le tribunal ne pouvant écarter l'applicabilité d'une loi sans recourir au test de l'entrave[115]. C'est pour cette raison que la Cour suprême refusait récemment de suivre des jugements rendus en 2006 et en 1998[116].

En restreignant la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences, la Cour suprême entérine la conception moderne du partage des compétences qu'incarne un fédéralisme souple (ou coopératif) qui reconnaît comme normaux, prévisibles et inévitables les chevauchements de compétences entre les deux ordres de gouvernement[117]. Selon la Cour, la plupart des litiges constitutionnels relatifs au partage des compétences peuvent être résolus par l'application des doctrines du caractère véritable et de la prépondérance fédérale, celles-ci permettant de promouvoir ce fédéralisme coopératif[118]. Bref, une application large de la doctrine de l'exclusivité irait à l'encontre du « courant dominant » de la jurisprudence canadienne en matière constitutionnelle. Ce courant privilégie l'application régulière des lois adoptées par le Parlement et les provinces en l'absence de conflit plutôt que la protection de champs de compétence au contenu essentiel indéterminé, ce qui peut mener, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, à la création d'indésirables vides juridiques lorsque le champ est inoccupé[119].

Le refus d'une application élargie de la doctrine de l'exclusivité repose également sur le fait qu'une telle utilisation engendrerait involontairement une « tendance centralisatrice de l'interprétation constitutionnelle[120] ». En effet, comme le souligne la Cour suprême, l'histoire de cette doctrine démontre qu'elle avait initialement pour objectif de protéger la spécificité fédérale des entreprises, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence du Parlement[121]. Plus encore, la quasi-totalité des litiges constitutionnels invoquant la doctrine de l'exclusivité des compétences sont initiés (encore aujourd'hui) par des entreprises de juridiction fédérale telles les banques, les compagnies de télécommunications et de pipelines interprovinciaux ou encore les autorités

---

114. *Canada Post Corporation v. Hamilton (City)*, 2016 ONCA 76, par. 95.

115. Voir David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 95-97 et David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 80-80.1.

116. Dans *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 RCS 256, par. 150, la Cour refusait de suivre *R c. Morris*, 2006 CSC 59. Dans *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 64, elle refusait de suivre *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 RCS 437. Pour d'autres cas, voir *2241960 Ontario Inc. c. Scugog (Township)*, 2011 ONSC 2337, par. 45 ; *R. c. Latouche*, 2010 ABPC 166, par. 99.

117. Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », (2010) 3 *Revue Québécoise de Droit Constitutionnel*, p. 7-10.

118. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, 42, 67 et 77. La Cour cite avec approbation Fabien GÉLINAS, « La doctrine des immunités interjuridictionnelles dans le partage des compétences : éléments de systématisation », dans *Mélanges Jean Beetz*, Montréal, Thémis, 1995, p. 471.

119. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 37 et 44. Voir Paul WEILER, « The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism », (1973) 23 *The University of Toronto Law Journal* 307, p. 308.

120. *Ibid.*, par. 45.

121. *Ibid.*, par. 39-41. Voir Jonathan PENNER, « The Curious History of Interjurisdictional Immunity and Its (Lack of) Application to Federal Legislation », (2011) 90 *Revue du Barreau Canadien* 1 et Peter W. HOGG et Rahat GODIL, « Narrowing Interjurisdictional Immunity » (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 623.

portuaires, qui cherchent à se soustraire à l'application de lois provinciales valides[122]. Ce constat vaut pour toutes les décisions qui ont été citées dans la présente section (1.2) de ce rapport, soit plus d'une cinquantaine. Ainsi, l'exclusivité des compétences fut (et demeure) essentiellement appliquée de manière « asymétrique » par les tribunaux afin de protéger les éléments vitaux des entreprises et les compétences fédérales[123].

Les tribunaux ont en quelque sorte tenu pour acquis que l'exclusivité des compétences ne pouvait également protéger les compétences provinciales, et la Cour suprême a reconnu au passage que les rares cas d'application de la doctrine aux lois fédérales accusées d'empiéter sur une compétence provinciale ne poussaient pas très loin l'analyse constitutionnelle[124]. Elle a donc corrigé le tir en spécifiant que, en théorie, la doctrine jouait dans les deux sens. Cependant, dans les deux cas récents où elle fut invoquée par des provinces afin de protéger leur compétence en matière de santé, la Cour suprême a refusé de l'appliquer[125]. Or ces effets asymétriques vont à l'encontre du fédéralisme coopératif et cadrent mal avec le rôle des provinces en matière de protection de l'environnement. Selon la Cour suprême :

> L'application « asymétrique » de cette doctrine demeure inconciliable avec les besoins de flexibilité et de coordination du fédéralisme canadien contemporain. Les auteurs ont signalé qu'une application extensive de la doctrine afin de protéger les chefs de compétence fédéraux et les entreprises fédérales n'est ni nécessaire [TRADUCTION] « ni souhaitable dans une fédération où les provinces sont chargées d'adopter et d'appliquer un aussi grand nombre de lois visant à protéger les travailleurs, les consommateurs et l'environnement (pour ne nommer que ceux-ci)[126] ».

En ce qui a trait à l'environnement, si la Cour suprême a pris la peine d'approuver le courant jurisprudentiel selon lequel le droit de l'environnement provincial s'applique généralement à des entreprises se livrant à des activités réglementées par le Parlement[127], certaines décisions récentes, que nous analysons dans la prochaine section, semblent toutefois s'écarter de cette approche équilibrée.

1.2.2.2 Analyse de la jurisprudence récente : vers un changement de paradigme ?

Malgré le revirement majeur opéré par la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, plusieurs décisions récentes montrent que les tribunaux n'appliquent pas avec retenue la doctrine de l'exclusivité[128]. Par exemple, dans l'affaire *Neuville*, où la Cour supérieure du Québec a déclaré inapplicable un règlement municipal prévoyant l'obtention d'un permis préalable à des travaux de déblais et de remblais et conditionnant son obtention au respect des règlements de zonage et de construction, il n'y avait dans les faits aucune preuve établissant en quoi ce règlement entravait la compétence fédérale en matière d'aéronautique. La Cour présumait l'entrave de la manière suivante : « [c]ette exigence a comme conséquence de soumettre la construction de l'aérodrome

---

122. John G. FUREY, « Interjurisdictional Immunity : The Pendulum Has Swung », (2008) 42 *Supreme Court Law Review* (2d) 597, p. 609. Voir aussi *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 35.

123. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 45.

124. *Ibid.*, par. 35.

125. *Carter c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 331, par. 49-53 ; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 67-70.

126. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 45.

127. *Ibid.*, par. 66.

128. À ce sujet, voir également Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77.

à l'ensemble de la réglementation de l'Appelante en matière de zonage et de construction, empiétant ainsi sur le cœur même de la compétence fédérale en matière d'aéronautique[129].» Le simple fait d'exiger un permis ou un certificat d'autorisation pour des installations nécessaires aux activités d'une entreprise fédérale constitue ici une entrave au cœur de la compétence fédérale, sans que cette entrave ne se soit effectivement et concrètement démontrée dans les motifs du jugement. Et même s'il avait été prouvé que la réglementation de zonage avait effectivement pour effet d'interdire et d'entraver l'aviation, il n'en allait pas de même pour l'exigence d'obtenir un permis et de fournir des renseignements sur les travaux envisagés, lesquels sont essentiels pour une municipalité sur le plan des services municipaux et des questions de santé/sécurité sur le territoire.

C'est également ce raisonnement de type spéculatif qui amena le juge de la Cour supérieure dans l'affaire *Lévis* à affirmer, en s'appuyant sur l'affaire *Neuville,* que « [l]e *Règlement sur les permis et certificats* de la Ville de Lévis empêche le Parlement de décider où et comment seront construits des aérodromes ainsi que les installations aéronautiques afférentes sur le territoire de la municipalité telles que des hangars[130] ». La simple possibilité d'un refus apparaît ici décisive ; elle est conceptualisée en droit de veto. L'entrave est ainsi présumée du seul fait que l'autorité locale possède un pouvoir qui, s'il était exercé inconstitutionnellement, viendrait empêcher la réalisation d'activités fédérales. C'est aussi ce que plaide en appel le procureur général du Canada et des entreprises de juridiction fédérale dans certains dossiers névralgiques, dont celui de l'applicabilité et de l'opérabilité de la *Loi sur la qualité de l'environnement* au port de Québec, que nous aborderons dans la section suivante sur la doctrine de la prépondérance fédérale.

Cette idée que l'on puisse présumer l'existence d'une entrave afin d'appliquer la doctrine de l'exclusivité des compétences a toutefois été rejetée par la Cour d'appel dans l'affaire *Mascouche* (2017). Le juge de première instance, en s'appuyant sur les décisions *Neuville* et *Lévis*, avait conclu que l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* était susceptible de rendre impossible la relocalisation de l'aérodrome à l'endroit accepté par le ministre des Transports du Canada puisque la condition préalable à l'obtention d'un certificat du greffier de la municipalité attestant que la réalisation du projet ne contrevient à aucun règlement municipal, comme le requiert l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*[131], était impossible à réaliser[132]. C'est d'ailleurs cet enjeu qui mena le juge de la Cour supérieure à distinguer une décision rendue quelques mois plus tôt dans laquelle il avait lui-même jugé applicable à un aérodrome l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*[133]. En effet, la réglementation de zonage ne permettait pas l'implantation d'un aérodrome sur le site retenu et le juge était d'avis que le greffier saisi d'une demande d'un tel certificat ne pouvait exercer aucune discrétion. L'exigence d'obtenir un certificat d'autorisation du ministre entravait donc *prima facie* le pouvoir fédéral puisqu'il empiétait sur le contenu essentiel au cœur même de la compétence fédérale, c'est-à-dire le choix de la localisation de l'aérodrome[134].

---

129. *Neuville (Ville de) c. 9247-9104 Québec inc.*, 2016 QCCS 113, par. 57.

130. *Leclerc c. Lévis (Ville de)*, 2016 QCCS 6328, par. 156-157. Au même effet, voir *Oshawa (City) c. 536813 Ontario Limited*, 2016 ONCJ 287, et *Parkland Airport Development Corporation v. Parkland (County)*, 2013 ABQB 641.

131. RLRQ, c. Q-2, r. 3.

132. *Ville de Mascouche c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCS 413, par. 39, 41, 48 et 51-55.

133. Le jugement en question est *St-Cuthbert (Municipalité de) c. Gestion DGNE inc.*, 2016 QCCS 5059. Voir *Ville de Mascouche c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCS 413, par. 67.

134. *Ibid.*, par. 65-66 et 103.

La Cour d'appel a rejeté ce raisonnement. Non seulement n'y avait-il aucune preuve effective que le certificat de conformité serait refusé par la municipalité, mais la Cour a également jugé qu'aucune disposition ou règle de droit n'empêchait le greffier de délivrer le certificat en énonçant les éléments de contravention à la réglementation municipale, en précisant que cette réglementation était inapplicable et ne pouvait empêcher l'implantation de l'aérodrome[135]. En appel, le procureur général du Canada plaidait quant à lui que pour déterminer si la *Loi sur la qualité de l'environnement* entravait l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aéronautique, et vu l'ampleur du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre provincial par l'article 22, il fallait considérer la possibilité que ce pouvoir soit exercé pour entraver la compétence fédérale. La Cour d'appel a tranché cette question de la manière suivante :

> La Cour est d'avis qu'il ne peut être présumé que le [ministre] va exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à entraver l'exercice de la compétence fédérale. Les intimées n'ont jamais soumis de demande d'autorisation. De la même façon qu'il faut interpréter la loi en lui donnant un sens qui respecte le partage des compétences, ainsi faut-il présumer que, dans le contexte de l'article 22 L.q.e., le ministre saisi d'une demande de certificat d'autorisation n'exercera pas son pouvoir discrétionnaire de manière à agir de façon illégale en refusant le certificat d'autorisation et en empêchant ainsi l'implantation de l'aérodrome. Dans cette mesure, on peut sérieusement soutenir que l'article 22 al. 2 n'entrave pas gravement l'exercice de la compétence fédérale[136].

Cette interprétation se dégage également du jugement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Coastal First Nations* (2016), où la Cour a estimé que le processus provincial d'évaluation des impacts environnementaux ne constitue pas en soi une entrave constitutionnelle et conclut que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique qu'au moment où le gouvernement provincial aura effectivement pris une décision au terme de ce processus[137]. Ces décisions nous paraissent plus conformes aux enseignements de la Cour suprême qui privilégie, dans la mesure du possible, l'application régulière des lois adoptées par le Parlement fédéral et les provinces.

Si l'étendue de la compétence constitutionnelle des autorités locales semble effectivement avoir augmenté à la suite des modifications apportées par la Cour suprême à la doctrine de l'exclusivité des compétences, la jurisprudence postérieure à 2007 nous permet également d'en établir les limites. Ainsi, des jugements ont déclaré inapplicables les normes suivantes, dont les effets étaient trop lourds et allaient parfois même jusqu'à interdire une activité de compétence fédérale : les dispositions d'une loi provinciale prévoyant la vente des terres appartenant à la Couronne fédérale comme sanction pour le non-paiement par les autorités aéroportuaires d'une dette contractuelle[138] ; les dispositions de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* empêchant le lotissement et la cession de terres appartenant à la Couronne fédérale lorsqu'elles sont situées en zone agricole[139] ; un règlement municipal de zonage et les dispositions de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* interdisant la construction d'un aérodrome[140] ; un règlement municipal

---

135. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par. 62, 63 et 65.

136. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par.77 (nous soulignons).

137. *Coastal First Nations v. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 74 et 76. Pour plus de détails sur cette affaire, voir la section 2.2.1.

138. *Vancouver International Airport Authority c. British Columbia (Attorney General)*, 2011 BCCA 89.

139. *Mirabel (Ville de) c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012 QCCA 368.

140. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536 ; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 RCS 453.

permettant d'imposer des délais et des modifications à un réseau de télécommunication[141]. Dans les affaires *Châteauguay*[142] et *Chalets Saint-Adolphe*[143], que nous présenterons à la section 1.2.4, ce sont respectivement la décision d'une municipalité empêchant l'implantation d'une tour de télécommunication sur le site choisi par l'entreprise et un règlement interdisant aux non-résidents d'amarrer leur embarcation aux débarcadères municipaux qui ont été jugés inapplicables à des activités de compétence fédérale. Enfin, dans une décision qui sera détaillée à la prochaine section, l'Office national de l'énergie (« ONÉ ») a jugé inapplicables deux règlements municipaux empêchant le promoteur d'un pipeline d'effectuer des levées géotechniques et d'autres examens requis sur des terrains de la municipalité[144]. Ces renseignements étaient nécessaires pour que l'ONÉ puisse étudier les aspects techniques et environnementaux du tracé proposé et faire ses recommandations au gouvernement fédéral. L'application sans nuance par la municipalité de ces deux règlements avait « des répercussions considérables et directes sur la structure finale de toute entreprise que l'Office pourrait autoriser[145] » et entravait donc le cœur de la compétence fédérale sur le transport interprovincial.

1.2.3 La doctrine de la prépondérance fédérale

Une loi provinciale valide n'entravant pas le cœur d'une compétence fédérale peut néanmoins être déclarée inopérante et sans effet si elle est incompatible avec une loi fédérale. Dans ces cas, en vertu de la doctrine de la prépondérance fédérale, les tribunaux doivent « déterminer si le chevauchement qui existe entre elles constitue un conflit suffisamment grave pour rendre inopérante la loi provinciale[146] ». Suivant cette doctrine, la législation fédérale a prépondérance sur une législation provinciale valide mais incompatible avec elle.

Tandis que la doctrine de l'exclusivité des compétences se rapporte à la portée de la compétence fédérale, la doctrine de la prépondérance fédérale se rapporte à la manière dont la compétence fédérale est exercée[147]. Elle est beaucoup mieux adaptée que la première au fédéralisme coopératif promu par la Cour suprême[148]. En effet, la doctrine de l'exclusivité peut conduire à des vides juridiques dans la mesure où les provinces ne peuvent entraver le cœur d'une compétence fédérale même en l'absence de loi fédérale sur le sujet. La doctrine de la prépondérance a un effet moins draconien sur les lois provinciales. Elle suppose un conflit entre une loi provinciale et une loi fédérale ; la loi provinciale devient inopérante seulement dans la mesure où il y a conflit. Si la loi fédérale devait un jour être abrogée, il n'y aurait plus de conflit et la loi provinciale retrouverait toute sa force.

La partie qui invoque l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale doit démontrer une incompatibilité réelle entre les législations fédérale et provinciale[149]. Cette incompatibilité peut résulter de deux

---

141. *Vidéotron c. Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571.

142. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 79.

143. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491, par. 39.

144. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 16, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/2541380>.

145. *Ibid.*

146. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 16.

147. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 62.

148. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 69.

149. *Ibid.*, par. 75.

types de conflit : 1) un conflit d'application, c'est-à-dire une contradiction expresse, ou 2) un conflit d'objet[150]. Le premier type désigne « un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit "oui" et l'autre dit "non", que l'"on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles" ou que l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre[151] ». Un simple dédoublement de normes semblables entre les paliers fédéral et provincial ne constitue pas un conflit d'application[152]. Plus encore, il a été reconnu qu'une norme provinciale pouvait généralement ajouter des exigences supplémentaires à celles de la norme fédérale dans la mesure où le citoyen est en mesure de respecter les deux régimes[153]. Ainsi, dans l'arrêt *Spraytech*, la Cour suprême a jugé qu'un règlement municipal interdisant l'épandage de pesticides résidentiels n'entrait pas en conflit avec une loi fédérale permettant leur usage à la condition de le faire conformément aux instructions du fabricant[154].

Dans l'arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, la Cour suprême a reconnu qu'un conflit d'objet pouvait également survenir dans les cas où la norme provinciale va à l'encontre de la réalisation de l'objectif de la norme fédérale, c'est-à-dire lorsque l'obligation de se conformer à celle-ci équivaudrait à déjouer l'intention du Parlement fédéral, même s'il était théoriquement possible de se conformer aux deux textes de loi[155]. Par exemple, il a été jugé qu'une loi provinciale interdisant aux non-avocats d'exercer le droit devant un tribunal moyennant rétribution allait à l'encontre de l'intention du Parlement lorsqu'il adopta une loi autorisant des non-avocats à agir devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié moyennant (ou non) rétribution afin de favoriser le caractère informel et l'accessibilité du processus d'audience judiciaire[156]. Bien que la loi fédérale n'exigeât pas la comparution par des non-avocats, l'interdiction posée par la loi provinciale venait déjouer cette intention.

Dans l'affaire *Burnaby*, en matière de transport d'hydrocarbures, la doctrine du conflit a permis de rendre inopérants deux règlements municipaux empêchant un projet d'agrandissement d'un pipeline par une entreprise fédérale souhaitant ajouter 987 kilomètres au tracé[157]. Ce projet d'agrandissement nécessitait la construction de deux conduites de livraison dans la ville de Burnaby. Pour ce faire, l'entreprise tentait d'obtenir, en vain, l'autorisation de la ville de pénétrer sur certaines parties des terrains pour mener les levés géotechniques et les examens requis afin de fournir à l'ONÉ les renseignements nécessaires pour recommander ou non le projet au gouvernement fédéral. Selon la ville, les travaux envisagés contrevenaient à l'article 5 du *Règlement 1979 de Burnaby relatif aux parcs* interdisant « de couper, briser, détériorer, endommager, défigurer, détruire, souiller ou polluer un bien meuble ou des arbres, arbustes, plantes, pelouses ou fleurs se trouvant dans un parc », ainsi qu'à l'article 24 du *Règlement 1961 de Burnaby relatif à la voirie et à la circulation routière* qui interdit

---

150. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 64, et *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 17.

151. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191.

152. *Ibid.*, p. 186-190.

153. Voir *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 34-41.

154. *Ibid.*

155. *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 RCS 121, p. 151-154. Voir aussi *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, et *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73.

156. *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113.

157. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 2, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2541053>.

« d'exécuter des travaux d'excavation ou de construction, nuire, grever, entraver, détériorer ou endommager une partie quelconque d'une voie publique ou d'un autre lieu public sans l'autorisation écrite du conseil et sous réserve des modalités que celui-ci peut rattacher à cette autorisation[158] ».

Rencontrant de la résistance de la part de la ville, Trans Mountain s'est adressée à l'ONÉ pour obtenir son interprétation de l'alinéa 73a) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui prévoit que la compagnie peut « pénétrer sans autorisation sur tout terrain, appartenant ou non à la Couronne et situé sur le tracé de son pipeline, et y faire les levés, examens ou autres préparatifs requis pour fixer l'emplacement de celui-ci et marquer et déterminer les parties de terrain qui y seront appropriées[159] ». L'ONÉ a confirmé que Trans Mountain avait le pouvoir de pénétrer sur les terrains de Burnaby sans son autorisation pour y faire les levées et examens en question[160].

L'entreprise a ensuite déposé une requête sollicitant une ordonnance visant l'interdiction pour Burnaby de lui refuser l'accès temporaire à ses terrains, à laquelle était joint un avis de question constitutionnelle quant à l'applicabilité et l'opérabilité des règlements en question. Le 23 octobre 2014, l'ONÉ a rendu la *Décision n° 40*, dans laquelle il conclut à un conflit d'application et un conflit d'objet entre l'alinéa 73a) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ces règlements municipaux[161]. Le premier type d'incompatibilité découle du fait qu'il est impossible pour Trans Mountain de se conformer à la fois aux règlements municipaux et à la loi fédérale. L'alinéa 73a) permet à la compagnie de pénétrer sans autorisation sur des terrains afin d'y faire les levés, examens ou autres préparatifs requis pour l'examen de la demande. Il ressort d'ailleurs de la preuve qu'il est nécessaire d'enlever des broussailles et d'abattre des arbres pour faire les levés et que l'exécution des travaux nécessite de ralentir la circulation routière[162]. Parallèlement, le règlement sur les parcs interdit de manière absolue de couper ou de détériorer la végétation et le règlement sur la circulation routière subordonne les travaux de ce type à l'obtention d'une autorisation que le conseil municipal de la ville de Burnaby refuse tout simplement d'envisager[163]. Il n'est donc pas possible d'entreprendre les levés et examens requis sans que cela entraîne l'inobservance des règlements municipaux.

Le conflit d'objet survient quant à lui du fait que l'objet de l'alinéa 73a) est de recueillir les renseignements nécessaires pour permettre à l'ONÉ de faire une recommandation quant à la demande de certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*; l'obligation de respecter les normes réglementaires aurait donc pour effet d'entraver la réalisation de cet objectif[164]. La *Décision n° 40* montre qu'une norme municipale ne peut interdire de manière absolue une activité expressément autorisée par une loi fédérale, ce qui équivaudrait ici à priver l'organisme de juridiction fédérale d'une partie de son

---

158. *Ibid.*, p. 4.

159. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N-7, art. 73a).

160. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 28 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain —Lettre du 8 août 2014 de Trans Mountain concernant l'alinéa 73a) de la Loi sur l'Office national de l'énergie (la Loi) et avis de question constitutionnelle du 5 août 2014 de la Ville de Burnaby (Burnaby)*, OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 2, en ligne: <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2498180>.

161. *Décision n° 40*, p. 13.

162. *Ibid.*, p. 13-14.

163. *Ibid.*

164. *Ibid.*

pouvoir de décision sur le projet[165]. Ces conclusions auxquelles est parvenu l'ONÉ ont été approuvées par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans une affaire subséquente[166].

Comme nous pouvons le constater à la lumière des développements qui précèdent, l'interprétation des doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance constitue un enjeu majeur du partage des compétences et influe directement sur l'étendue des compétences respectives des provinces (et municipalités) et du Parlement fédéral[167]. C'est la raison pour laquelle la Cour suprême affirme que la doctrine de la prépondérance doit recevoir une interprétation restrictive dans un contexte de fédéralisme coopératif où l'on cherche à permettre, dans la mesure du possible, les chevauchements entre les compétences du Parlement et des provinces[168]. Plus particulièrement, la partie qui souhaite faire déclarer inopérante une loi provinciale au motif qu'elle va à l'encontre de l'objectif du Parlement a un fardeau de preuve élevé[169] et doit fournir une « preuve claire[170] » et précise de l'objet de la loi fédérale[171].

Dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest*, la Cour suprême du Canada a pris soin de rappeler qu'il faut éviter de donner une portée trop large aux décisions antérieures ayant appliqué la notion de conflit d'objet, car cela équivaudrait plus ou moins à faire revivre le critère du « champ occupé » qu'elle avait rejeté dans un arrêt précédent[172]. Suivant cette théorie, les tribunaux devraient présumer que le législateur fédéral ait voulu exclure toute possibilité d'intervention provinciale sur une matière donnée dès que celui-ci a légiféré en détail sur la matière en question[173]. En agissant de la sorte, le Parlement aurait eu l'intention d'occuper le champ et sa loi devait donc avoir prépondérance sur une loi provinciale portant sur la même matière. La Cour suprême estime toutefois que cette théorie, à moins d'une preuve très claire de l'intention du Parlement d'occuper le champ[174], ne convient pas au fédéralisme coopératif[175].

---

165. David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 115-116.

166. *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC*, 2015 BCSC 2140. Burnaby recherchait un jugement déclaratoire portant que l'ONÉ n'avait pas la compétence pour juger de l'applicabilité et de l'opérabilité de ses règlements. Le juge a décidé qu'il s'agissait là d'un abus de procédure, car Burnaby recherchait à contrôler indirectement les conclusions de la *Décision n° 40* alors même que la Cour d'appel fédérale n'avait pas autorisé l'appel. Confirmé en appel : *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC*, 2017 BCCA 132.

167. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 70.

168. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 21.

169. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 66.

170. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 21.

171. *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, [2015] 3 RCS 327, par. 86.

172. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 74. Voir aussi *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 RCS 725, par. 72.

173. Eugénie BROUILLET, « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », (2010) 3 *Revue québécoise de droit constitutionnel*, p. 18-20. Voir aussi François Joyal, « Le principe de la primauté de la législation fédérale en droit constitutionnel canadien », (1993) 27 *Revue Juridique Thémis* 109 ; Dominique ALHÉRITIÈRE, « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », (1971) 12 *Les Cahiers de droit* 545 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-10.5 à 16-15.

174. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 74.

175. *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par.23.

Dans une décision récente, l'affaire *IMTT*, la Cour supérieure du Québec ouvre toutefois la porte à la résurgence de cette théorie du champ occupé en jugeant que la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec est inopérante sur le territoire et les activités du Port de Québec[176]. La Cour conclut, en effet, à un conflit réel entre, d'une part, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et, d'autre part, la *Loi maritime du Canada*, le *Règlement [fédéral] sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*[177] et le *Règlement [fédéral] sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes*[178]. Ces normes sont envisagées par le juge comme un « corpus » dont il s'attarde à dégager l'objectif, qui serait entravé par la loi provinciale.

Selon le juge, le rôle que le législateur a voulu confier aux administrations portuaires émane avant tout de leur loi constitutive, la *Loi maritime marchande*, qui vise « la réalisation des objectifs socioéconomiques et commerciaux du Canada, la promotion de sa compétitivité, de sa croissance et de sa prospérité économique, tout en offrant "un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement", mais aussi "un niveau élevé d'autonomie aux administrations locales ou régionales[179]" ». En vue de réaliser ces objectifs, le Parlement fédéral a adopté le *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers*, un règlement « exhaustif » adopté en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* dont les normes s'appliquent aux systèmes de stockage qui sont exploités par une entreprise fédérale. Puis vint le *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes* qui leur attribuait la responsabilité de procéder aux évaluations environnementales à l'égard de tout projet envisagé dans les ports canadiens. Ces normes fédérales forment, selon la Cour supérieure, un « *corpus* élaboré de normes législatives et réglementaires destinées à assurer la compétitivité du pays à l'échelle internationale[180] » en matière de navigation. Par l'adoption de ce « code complet », le Parlement aurait « exprimé clairement son intention de se réserver le dernier mot, en cas de conflit ou de désaccord, à l'égard de tout ce qui peut se rapporter à ses installations portuaires au pays[181] ». Dans ces conditions, le juge conclut à l'existence d'un conflit manifeste entre ces normes fédérales et toute législation ou réglementation provinciale qui pourrait priver l'autorité fédérale de son dernier mot advenant un conflit touchant au réseau portuaire. Et dans la mesure où la *Loi sur la qualité de l'environnement* attribue des pouvoirs importants au ministre provincial, la perspective d'un éventuel refus de sa part est « totalement incompatible avec l'intention clairement exprimée du Parlement » d'occuper le champ[182].

Ainsi, la présence d'une réglementation fédérale adoptée dans l'intérêt économique national, combinée à l'intention du Parlement d'accélérer et de faciliter l'approbation de projets maritimes, ont suffi dans cette affaire pour entraîner l'application de la doctrine du conflit d'objet et mettre à mal une loi provinciale aussi importante que la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qui vise à régir une foule de situations, allant de l'évaluation environnementale des impacts d'un projet (art. 31.1 et s.), au rejet de contaminants (art. 20), à l'autorisation préalable des projets susceptibles d'émettre un contaminant ou affectant un cours d'eau (art. 22), à la

---

176. *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337.

177. DORS/2008-197 (Gaz. Can. II).

178. DORS/99-318 (Gaz. Can. II).

179. *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337, par. 250.

180. *Ibid.*, par. 260.

181. *Ibid.*

182. *Ibid.*, par. 263-265.

réhabilitation de terrains contaminés (art. 31.42 et s.), à l'accès à l'information environnementale (art. 118.5), etc. Ce jugement pourrait signifier que les lois provinciales en matière environnementale mais aussi toute loi provinciale qui gêne l'efficacité et la compétitivité des entreprises ou ouvrages fédéraux, seraient écartées par la doctrine du conflit et de la prépondérance fédérale. Dans une très récente décision, la Cour supérieure a tenu un raisonnement similaire, en jugeant que des règlements fixant les conditions d'utilisation des infrastructures municipales par des entreprises de communications, même s'ils étaient valides, seraient inopérants puisque le Parlement a adopté un « régime national complet et exclusif » en vue de permettre aux entreprises d'« intervenir rapidement et sans entrave[183] ». L'application des règlements municipaux aurait donc pour effet, selon la Cour, de déjouer l'intention du Parlement.

Pourtant, dans un partage des compétences où les législations des différents paliers peuvent se compléter, en particulier dans des domaines qui se chevauchent comme l'environnement, la Cour suprême a rappelé l'importance de ne pas créer de vides juridiques par l'application des doctrines de l'exclusivité ou du conflit[184]. De tels vides, contraires au principe de subsidiarité selon lequel le gouvernement le plus près des citoyens devrait disposer des pouvoirs réels lui permettant de répondre aux préoccupations locales[185], sont susceptibles de se produire lorsqu'un palier déréglemente un domaine comme celui de l'environnement afin d'accélérer les projets d'extraction et de transport des hydrocarbures et permet à cette industrie de s'autoréglementer comme l'a fait le gouvernement fédéral[186]. Il en résulte un droit de la protection de l'environnement appauvri[187], susceptible de mettre en danger la santé et la sécurité des citoyens qui habitent à proximité des installations de transport et qui vivent, chaque jour, avec les risques qu'elles comportent.

C'est aussi en partie ce type de déréglementation de la part du fédéral qui est responsable de la tragédie survenue en 2013 à Lac-Mégantic[188]. En effet, l'application de la doctrine du champ occupé en faveur du Parlement fédéral pourrait avoir pour effet de rendre inopérante, à des entreprises fédérales, la réglementation provinciale sur l'environnement, comme ce fut le cas dans l'affaire *IMTT*.

1.2.4 Le flou et l'imprévisibilité entourant l'application des doctrines constitutionnelles : l'exemple des affaires Châteauguay *et* Chalets Saint-Adolphe

L'issue de litiges en droit constitutionnel dépend de l'application de doctrines malléables aux contours flous, des opinions que les magistrats se font des faits propres à chaque affaire et des arguments qui leur sont soumis

---

183. *Vidéotron c. Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571, par. 188-189.

184. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 44.

185. *Ibid.*, par. 45.

186. Jason MACLEAN, Meinhard DOELLE et Chris TOLLEFSON, « The Past, Present and Future of Canadian Environmental Law : A Critical Dialogue », (2016) 1 *Lakehead Law Journal* 79, p. 82 à 86 ; Lynda M. COLLINS et David R. BOYD, « Non-Regression and the *Charter* Right to a Healthy Environment », (2016) 29 *Journal of Environmental Law and Practice* 285, p. 287-288 ; Jocelyn STACEY, « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », (2016) 21 *Review of Constitutionnal Studies* 165, p. 166-167.

187. *Ibid.*

188. Alexandre SHIELDS, « Lac Mégantic. Une "défaillance réglementaire" en cause selon une étude », *Le Devoir*, 22 octobre 2013 Bruce CAMPBELL, *The Lac-Mégantic Disaster – Where Does the Buck Stop ?*, Centre canadien de politiques alternatives, 2013, en ligne : <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/10/Lac-Megantic_Disaster.pdf>.

par les parties. Il est par conséquent difficile de déterminer, avec suffisamment de certitude, si un litige donné sera tranché favorablement ou non pour la province ou la municipalité. Les affaires *Châteauguay* et *Chalets Saint-Adolphe* illustrent très bien cette réalité.

1.2.4.1 Affaire Châteauguay

Afin d'améliorer son réseau de téléphonie cellulaire, Rogers Communications souhaite construire une tour de télécommunication sur le territoire de la Ville de Châteauguay. À la suite de l'établissement d'une aire de recherche, un terrain situé au 411, boulevard Saint-Francis est retenu, le ministre fédéral de l'Industrie autorisant subséquemment Rogers à y installer sa tour en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur la radiocommunication*[189]. S'ensuit une pétition de citoyens qui s'opposent à la construction de la tour, car ils craignent ses effets sur leur santé et sur l'environnement. Des pourparlers sont engagés concernant un site alternatif de moindre impact situé dans l'aire de recherche, mais Rogers décide finalement de retenir le site initial, car le site alternatif ne peut être acquis à brève échéance. Quelques mois plus tard, invoquant la santé, le bien-être de ses citoyens ainsi que l'organisation harmonieuse de son territoire, la Ville de Châteauguay interdit à Rogers de construire son antenne au 411, Saint-Francis pour une période de deux ans (renouvelée par la suite pour deux autres années), conformément à la *Loi sur les cités et villes*[190] et la *Loi sur l'expropriation*[191].

Ayant perdu en partie devant la Cour supérieure[192], Rogers se pourvoit en appel. Or, selon la Cour d'appel, Châteauguay avait le pouvoir d'interdire la construction de l'antenne sur le site choisi par Rogers afin « de répondre aux inquiétudes des citoyens de Châteauguay concernant les répercussions possibles des ondes radio sur leur santé et pour assurer un développement harmonieux de son territoire[193] ». La Cour ajoute, en application du principe de précaution, que la municipalité n'avait pas à trancher la controverse scientifique sur le caractère néfaste ou non des antennes pour la santé humaine avant d'exercer ses compétences sur l'aménagement du territoire et l'environnement[194]. La Cour refuse par ailleurs d'appliquer la doctrine de l'exclusivité puisqu'il n'existerait aucune décision antérieure justifiant son application à la question précise de l'emplacement d'une antenne de télécommunications[195].

La Cour suprême arrive à des conclusions complètement différentes. Rappelant que le Parlement fédéral dispose d'une compétence exclusive en matière de radiocommunication, qui inclut le pouvoir de choisir l'emplacement des infrastructures, elle affirme que l'analyse de la preuve n'autorise qu'une seule conclusion : le caractère véritable de l'avis est de choisir l'emplacement d'une infrastructure en matière de radiocommunication, et celui-ci est donc invalide[196]. La municipalité ne pouvait pas interdire la construction d'une antenne sur le site choisi par l'entreprise sans outrepasser ses pouvoirs. Dans la mesure où l'interdiction municipale a empêché Rogers de construire sa tour pour deux périodes successives de deux ans, et qu'il n'existait aucune

189. L.R.C. 1985, c. R-2.

190. RLRQ, c. C-19.

191. RLRQ, c. E-24.

192. Voir *White c. Châteauguay (Ville de)*, 2013 QCCS 3138.

193. *White c. Chateauguay (Ville de)*, 2014 QCCA 1121, par. 66 et 78. Voir David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 102-106.

194. *Ibid.*, par. 68 et 69.

195. *Ibid.*, par. 81 et 82.

196. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 44-46.

solution de rechange à brève échéance, la Cour conclut par ailleurs que cette interdiction constitue une atteinte grave et importante au cœur de la compétence fédérale et qu'elle entrave le développement et l'exploitation efficace de la radiocommunication[197].

Concurrent dans cette affaire[198], le juge Gascon est quant à lui d'opinion que le caractère véritable de l'interdiction municipale vise l'aménagement harmonieux du territoire et la protection du bien-être et de la santé de ses citoyens, des matières qui relèvent des compétences provinciales (donc municipales[199]) en vertu des paragraphes 92(13) et 92(16) *L.C. 1867*[200]. Il estime, cependant, qu'en empêchant Rogers de construire son antenne sur le site de son choix, cette interdiction entrave le cœur de la compétence fédérale[201]. Sa conclusion sur ce point aurait été la même dans le cas où le terrain alternatif choisi par la municipalité aurait été disponible à brève échéance, contrairement à ce que laisse entendre la majorité de la Cour.

1.2.4.1 Affaire Chalets Saint-Adolphe

Au mois d'avril 2006, la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard adopte le règlement 535-2, qui porte sur l'accès aux lacs Saint-Joseph et Sainte-Marie, la protection de leurs berges et la sécurité nautique. Sous réserve de certaines exceptions, le règlement oblige les propriétaires d'embarcations motorisées à emprunter les débarcadères de la municipalité pour la mise à l'eau et la sortie, en ayant soin de faire nettoyer leur coque au préalable. Seuls les résidents de la municipalité ont le droit d'utiliser les débarcadères. M. Feldman, qui exploite une entreprise de location de chalets par l'entremise de Chalets Saint-Adolphe inc., dépose devant la Cour supérieure une requête en jugement déclaratoire visant à faire déclarer ce règlement inconstitutionnel. Selon le requérant, le règlement serait *ultra vires*, car il a pour objet de légiférer sur la navigation et le droit du public à la navigation, des domaines qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu du paragraphe 91(10) de la *L.C. 1867*.

Le juge de la Cour supérieure estime que le règlement 535-2 vise la protection de l'environnement, plus particulièrement la protection des berges et la qualité de l'eau et des lacs[202]. Ainsi, son caractère véritable se rattache à une matière qui relève d'une compétence provinciale[203] déléguée aux municipalités[204]. Dans la mesure où, selon le juge, le règlement touche accessoirement à la compétence fédérale sur la navigation, cela ne saurait affecter sa validité[205]. Quant à la doctrine de l'exclusivité des compétences, le juge conclut qu'elle ne s'applique pas, car l'environnement est une matière législative qui présente un double aspect[206]. Et même

---

197. *Ibid.*, par. 71-72.

198. Dans une affaire, un juge est concurrent lorsqu'il est d'accord avec ses collègues sur le sort du pourvoi, mais en désaccord quant aux motifs exprimés.

199. Rappelons que le droit constitutionnel canadien ne fait pas de distinction entre les pouvoirs provinciaux et municipaux aux fins du partage des compétences, puisque les municipalités exercent des compétences déléguées en vertu du paragraphe 92(8) de la Constitution.

200. *Rogers Communications inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 79.

201. *Ibid.*, par. 121.

202. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Aldophe d'Howard (Municipalité de)*, 2009 QCCS 18, par. 33-38.

203. *Ibid.*, par. 43-50.

204. *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. 47.1, art. 4 et 19.

205. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Aldophe d'Howard (Municipalité de)*, 2009 QCCS 18, par. 41-42.

206. *Ibid.*, par. 61-62.

si elle avait été applicable, le juge précise que le règlement n'entrave pas le cœur de la compétence fédérale en matière de navigation, puisque la limitation du droit d'accès aux lacs n'a pas pour effet d'« éviscérer » le pouvoir du Parlement[207].

À l'instar de la Cour suprême dans l'affaire Châteauguay, la Cour d'appel arrive à des conclusions bien différentes. En effet, selon le juge Gagnon, qui rédige les motifs pour la majorité, la réglementation de l'accès à un cours d'eau navigable relève de la compétence exclusive du Parlement, et la municipalité ne peut conséquemment interdire l'accès aux plans d'eau locaux[208]. Les dispositions du règlement interdisant l'accès à l'eau sont donc invalides. Si l'interdiction avait été valide, le règlement aurait constitué une entrave sérieuse au cœur de la compétence fédérale sur la navigation[209].

Les motifs dissidents du juge Léger vont dans le sens contraire. Soulignant d'entrée de jeu que son collègue le juge Gagnon n'aurait pas appliqué de manière adéquate les enseignements de la Cour suprême sur la doctrine du caractère véritable, il juge que le règlement possède toutes les caractéristiques d'une réglementation valide sur l'environnement[210]. Puisque le règlement n'interdit pas l'accès aux lacs de manière absolue, il apparaît que la municipalité a essentiellement voulu réduire le nombre d'embarcations motorisées[211]. Mettant de l'avant le principe du fédéralisme coopératif, il conclut que la doctrine de l'exclusivité ne s'applique pas, puisqu'il n'existe aucune décision antérieure favorisant son application à la question litigieuse, soit l'accès à l'eau sur un lac enclavé[212].

Les principes constitutionnels explicités ci-dessus permettront maintenant de s'interroger sur l'applicabilité des normes locales au projet de pipeline interprovincial Énergie Est. Si, comme nous venons de l'observer, le droit constitutionnel comporte une part inévitable d'imprévisibilité, l'analyse de la jurisprudence canadienne permet néanmoins de tirer certaines conclusions et de les appliquer, par analogie, à ce type de projet.

---

207. *Ibid.*, par. 65 et 73-74.

208. *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491, par. 40-42.

209. *Ibid.*, par. 58 et 63-64.

210. *Ibid.*, par. 112-113.

211. *Ibid.*, par. 116-117.

212. *Ibid.*, par. 137, 141 et 144.

PARTIE 2 – LE PROJET ÉNERGIE EST : ÉTUDE DE CAS CONCERNANT L'APPLICATION DES NORMES LOCALES À UN PROJET DE TRANSPORT INTERPROVINCIAL

Les projets de pipelines impliquant de nouvelles constructions ou le changement de vocation d'infrastructures existantes ont souvent soulevé la controverse au Canada[1]. Ce fut notamment le cas pour l'inversion de la Ligne 9B (Ontario et Québec) et pour le remplacement de la Ligne 3 d'Enbridge (Alberta), pour le projet Northern Gateway d'Enbridge (Colombie-Britannique) ou encore pour le défunt projet Énergie Est, proposé par TransCanada PipeLines Limited (« TransCanada »). Ce dernier projet a suscité une vague d'opposition importante au pays. Au Québec, sur le plan politique, une multitude d'acteurs de la société civile se sont publiquement opposés au projet, au nombre desquels se trouvaient les 82 villes de la Communauté métropolitaine de Montréal[2], l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador[3] ainsi que la Fédération des municipalités du Québec, qui regroupe près de 1 000 municipalités et MRC représentant elles-mêmes 3,8 millions de citoyens[4]. Cette opposition ne fut pas que politique : le projet engendra plusieurs débats juridiques qui furent portés devant les tribunaux[5]. Une situation semblable s'est développée autour de l'actuel projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain vers la côte Ouest. Le rapport de recommandation de l'Office national de l'énergie (« ONÉ ») et le décret du gouverneur en conseil approuvant le projet font l'objet de quinze contrôles judiciaires devant la Cour d'appel fédérale menés par plusieurs communautés autochtones, des municipalités et des organismes environnementaux[6]. Plus récemment, le gouvernement de la Colombie-Britannique déclarait son opposition au projet et obtenait le statut d'intervenant auprès de la Cour afin de s'y opposer[7].

---

1. Voir Nigel BANKES, « Pipelines, l'Office national de l'énergie et la Cour fédérale », *Publication trimestrielle sur la réglementation de l'énergie*, vol. 3, n° 2, 2015, en ligne : <http://www.energyregulationquarterly.ca/fr/case-comments/pipelines-the-national-energy-board-and-the-federal-court#sthash.TPlNMDyo.dpbs> ; Sonia SAVAGE, « Bill C-38 and the Evolution of the National Energy Board : The Changing Role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », *Institut canadien du droit des ressources*, 2016, en ligne : <https://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/51110/1/EvolvingRoleOP52w.pdf>.

2. Jeanne CORIVEAU, « C'est "non", scandent les maires de la CMM », *Le Devoir*, 22 janvier 2016.

3. Alexandre SHIELDS, « Un "non" autochtone lourd d'impacts », *Le Devoir*, 16 juin 2016.

4. Alexandre SHIELDS, « La Fédération québécoise des municipalités s'oppose à Énergie Est », *Le Devoir*, 20 juin 2017.

5. Voir les encadrés de la section 2.1.

6. Voir OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Contestations judiciaires de décisions de l'Office national de l'énergie ou du gouverneur en conseil*, 2017, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/pplctnflng/crt/index-fra.html>.

7. Roshini NAIR, « Federal Court Grants B.C. Intervener Status in Trans Mountain Challenge with Harshly Worded Judgment », *CBC News* (29 août 2017), en ligne : <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/federal-court-grants-b-c-intervener-status-in-trans-mountain-challenge-with-harshly-worded-judgment-1.4267276> .

L'ampleur de ces controverses s'explique sans doute par les nombreux enjeux locaux et nationaux soulevés par les projets en question. Par exemple, le projet Énergie Est était constitué d'un pipeline d'une longueur approximative de 4 500 km destiné à transporter du pétrole brut en provenance d'un complexe d'approvisionnement en Alberta vers trois raffineries situées dans l'est du Canada (Québec et Nouveau-Brunswick) et un terminal maritime situé près de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick[8]. Le projet impliquait à la fois la construction de 1 500 km de nouveaux tronçons de pipeline (dont plus de 650 km au Québec) et la conversion d'environ 3 000 km d'installations de gazoduc existantes appartenant à TransCanada. À terme, Énergie Est aurait été un des plus importants pipelines en Amérique du Nord et aurait permis de transporter environ 1,1 million de barils de pétrole brut par jour[9]. Le tracé d'Énergie Est touchait des centaines de propriétaires fonciers et de municipalités qui, si le projet s'était réalisé, auraient dû vivre avec les risques d'un déversement d'hydrocarbures, sans parler de la dévaluation foncière qui peut en résulter. Plus encore, au moins 75 % des quelques 650 kilomètres de pipeline devant être construits au Québec étaient situés en zone agricole[10], et le tronçon québécois traverserait environ 830 cours d'eau[11] ainsi qu'un certain nombre d'aires protégées et d'habitats fauniques et floristiques. Au-delà des conséquences financières et environnementales et des impacts sur la santé et la sécurité publique qu'engendrerait un éventuel déversement d'hydrocarbures, il faut mentionner enfin que les projets de pipelines tels Énergie Est et Trans Mountain vont de pair avec une croissance de l'industrie des sables bitumineux qui semble en contradiction avec les objectifs du Canada dans la lutte contre les changements climatiques et avec ses engagements suivant l'accord de Paris.

Dans ce contexte, il est légitime de chercher à connaître la nature des normes – fédérales et locales – encadrant un projet de pipeline interprovincial et les problèmes qu'il pourrait engendrer. Malgré l'abandon du projet Énergie Est par TransCanada en octobre 2017[12], le projet demeure un exemple de choix pour illustrer les questions constitutionnelles et les difficultés liées à l'application des normes locales à un projet interprovincial relevant principalement de la compétence fédérale.

Ces questions se posent encore à l'heure actuelle à l'égard de plusieurs autres projets, comme en témoigne la récente ordonnance de l'ONÉ reliée à un nouvel avis de question constitutionnelle de Trans Mountain quant à l'applicabilité et l'opérabilité des règlements de la ville de Burnaby, cette fois-ci au stade de la construction du projet approuvé par le gouvernement fédéral[13]. Et elles se poseront sans doute encore dans l'avenir. En effet, selon ses promoteurs, la justification principale d'un projet comme Énergie Est reposait sur la nécessité de désenclaver la production de pétrole de l'Ouest canadien, qui souffre d'un manque de capacité de trans-

---

8. Pour plus de détails, voir TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Consolidated application – Volume 1 : Application and project overview, Section 2 : Project overview* (mai 2016), p. 2-5, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/2957695>.

9. *Ibid.*

10. Alexandre SHIELDS, « Péril noir sur le monde agricole », *Le Devoir*, 5 mars 2016.

11. Mathieu GOBEIL, « Le pipeline Énergie Est traverserait quelque 830 cours d'eau au Québec », *ICI-Radio-Canada* (28 janvier 2016), en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/762018/trace-energie-est-rivieres-cours-eau-quebec-municipalite-longueur-troncon-petrole>.

12. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Lettre à l'ONÉ – TransCanada retire la demande des projets Énergie Est et Réseau principale Est* (5 octobre 2017), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/3336489>.

13. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Lettre et ordonnance MO-057-2017 – Toutes les parties à l'instance MH-081-2017 – Projet d'agrandissement du réseau et avis de question constitutionnelle* (7 décembre 2017), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/3393185>.

port, afin d'offrir à celle-ci des marchés diversifiés (est du Canada, États-Unis, Europe, Asie) dans un contexte où leurs prévisions concernant l'offre et le marché du pétrole brut indiqueraient une augmentation de l'approvisionnement provenant de l'Ouest canadien[14]. Dans un récent rapport, publié en juin 2017, l'Association canadienne des producteurs pétroliers dit prévoir que la production quotidienne augmentera de 30 % d'ici à 2030 pour passer 5,4 millions de barils par jour[15]. Ainsi, à la suite de l'abandon d'Énergie Est et compte tenu de l'incertitude qui plane sur le sort du projet Trans Mountain, il est raisonnable de s'attendre à de nouvelles tentatives visant à offrir une capacité de transport accrue au pétrole de l'Ouest canadien, ce qui pourrait potentiellement réactiver au Québec des projets concernant la Ligne 9B ou le pipeline Portland-Montréal.

Dans cette partie, nous présentons tout d'abord (section 2.1) les grandes lignes du cadre juridique fédéral et provincial qui guide l'évaluation, l'autorisation puis la mise en œuvre d'un projet comme Énergie Est en territoire québécois, le tout en incorporant une chronologie des débats judiciaires reliés au projet afin d'apporter un éclairage plus pratique aux enjeux sociojuridiques qu'il comporte. À partir de ces enseignements, nous étudierons ensuite les enjeux constitutionnels soulevés par l'application de certaines normes locales à un projet de ce type (section 2.2).

2.1 Le cadre législatif du projet

Toute entreprise de transport interprovincial relève de la compétence fédérale en vertu des paragraphes 92(10) a) et 91(29) de la *L.C. 1867*[16]. Le Parlement fédéral a créé l'ONÉ, un organisme de régulation énergétique auquel il a attribué diverses fonctions, dont celle de rendre des décisions et de formuler des recommandations à l'intention du gouverneur général en conseil à l'égard de demandes concernant des pipelines interprovinciaux et leurs infrastructures connexes[17]. L'ONÉ est également chargé de surveiller ces pipelines et de s'assurer que leur exploitation est effectuée en conformité avec les exigences réglementaires[18]. Ainsi, le projet Énergie Est

---

14. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Consolidated application – Volume 1 : Application and project overview, Section 3 : Project justification* (mai 2016), p. 3-5, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/2957695>.

15. CANADIAN ASSOCIATION OF PETROLEUM PRODUCERS, *Crude Oil Forecast, Markets and Transportation* (juin 2017), en ligne : <http://www.capp.ca/publications-and-statistics/publications/303440>.

16. Aux fins du paragraphe 92(10)a), le terme *entreprise* désigne un ensemble d'opérations, de services ou un « arrangement » dans le cadre duquel des installations ou de l'équipement matériels sont utilisés, et il est donc possible qu'une compagnie ou une société privée exploite à la fois des entreprises fédérales et des entreprises provinciales. Voir David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 45. De manière générale, voir Micheline PATENAUDE, « L'entreprise fédérale », (1990) 31 *Les Cahiers de droit* 1195.

17. Voir l'article 2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (L.R.C. [1985], c. N-7), qui définit un pipeline comme une « canalisation servant ou destinée à servir au transport du pétrole, du gaz ou de tout autre produit, et reliant une province et une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province ou de la zone extracôtière [...] », tout en incluant les infrastructures connexes.

18. À ce sujet, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, dans son rapport de l'automne 2015, soulève d'importantes inquiétudes. Elle y indique en effet que la surveillance des pipelines effectuée par l'ONÉ quant au respect des exigences en matière d'exploitation est inappropriée. Elle rapporte de plus que l'ONÉ n'effectue pas un suivi adéquat des écarts de conformité des compagnies avec la réglementation et juge son système de gestion de l'information désuet et inefficace. Elle souligne enfin la difficulté de l'ONÉ à retenir des employés spécialisés en matière d'intégrité des pipelines et de conformité réglementaire. Voir COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU

relevait au premier chef de l'ONÉ et était assujetti à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à certains règlements connexes[19], ainsi qu'à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[20].

Le fait qu'une entreprise relève de la compétence provinciale ou fédérale n'implique aucunement que celle-ci soit soustraite à l'application des lois validement adoptées par l'autre palier. En effet, selon Jean Leclair, « la notion d'enclave fédérale ou provinciale n'est pas reconnue en droit canadien[21] » ; il est donc acquis que les normes locales (provinciales et municipales) valides d'application générale[22] s'appliquent par principe aux entreprises fédérales, un point qui tend souvent à être négligé. Ainsi, jusqu'à preuve du contraire, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'un tribunal déclare une norme particulière inapplicable ou inopérante à l'égard d'un projet de transport interprovincial, les normes provinciales et municipales s'appliquent à celui-ci ; il ne saurait constituer une enclave fédérale. Pourtant, dans la demande qu'ils ont déposée auprès de l'ONÉ et comme le font souvent des entreprises fédérales, ses promoteurs affirmaient qu'« [e]n tant qu'ouvrage et entreprise fédéraux relevant de la compétence réglementaire de l'ONÉ, le Projet n'a pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale provinciale[23] ». Ils précisaient cependant qu'ils entreprendraient au Québec deux processus d'évaluation provinciaux supplémentaires « pour améliorer la communication avec le gouvernement provincial et les autres parties intéressées ainsi que pour faciliter leur participation au processus amorcé par l'ONÉ[24] » : une évaluation environnementale en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, « qui comprendra probablement des consultations publiques menées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)[25] », et une étude de l'utilisation et de l'acquisition des droits sur les terres agricoles en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*[26] et de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*[27].

Cette attitude de l'entreprise ne se justifie pas eu égard à la complexité de la réalité constitutionnelle canadienne. Comme le soulignait à juste titre l'ONÉ dans sa *Décision n° 40* (2014), bien qu'en application des doc-

---

DÉVELOPPEMENT DURABLE DU CANADA, *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable, Le point de vue de la commissaire*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, automne 2015, p. 4.

19. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières)*, DORS/2016-133 (Gaz. Can. II) ; *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*, DORS/99-294 (Gaz. Can. II).

20. L.C. 2012, c. 19, art. 52.

21. Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 41. Voir *Construction Montcalm inc. c. Commission du salaire minimum du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 777 ; *CTCUQ c. Canada*, [1990] 2 R.C.S. 838, p. 851-852 ; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3, p. 68.

22. Une loi est considérée comme étant d'application générale lorsqu'elle est destinée à s'appliquer à toute entreprise sur le territoire provincial, peu importe que celle-ci soit locale ou interprovinciale, et qu'elle ne vise pas distinctement et défavorablement des entreprises fédérales. Voir *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309, p. 321-322 ; *Kruger* et al. *c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104, p. 110.

23. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Consolidated application – Volume 14 : Project and assessment overview, Section 3 : Regulatory context* (mai 2016), p. 3-3, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/2968025> (notre traduction).

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. RLRQ, c. P-41.1.

27. RLRQ, c. A-4.1.

trines constitutionnelle certaines normes locales puissent être déclarées inopérantes ou inapplicables à une entreprise fédérale,

> Cela ne veut pas dire qu'une société pipelinière peut se soustraire à une loi provinciale ou un règlement municipal de façon générale. Bien au contraire. Les pipelines relevant de la réglementation fédérale doivent, en application des lois et des conditions imposées par l'Office, respecter toute une panoplie de lois provinciales et de règlements municipaux[28].

Dans ce qui suit, nous exposerons brièvement les processus d'évaluation et d'autorisation qui découlent des lois fédérales et provinciales mentionnées ci-dessus. Bien évidemment, de nombreuses autres lois fédérales et provinciales s'appliquent et encadrent un projet comme celui d'Énergie Est. Dans le cadre des processus d'évaluation et d'autorisation, plusieurs d'entre elles sont prises en compte par les autorités responsables. Par exemple, l'ONÉ doit veiller à la conformité du projet avec une multitude de lois fédérales[29], et le *Guide de dépôt* exige également des demandeurs qu'ils fournissent l'information sur les autres approbations réglementaires provinciales ou fédérales requises[30]. Lorsqu'il effectue une analyse environnementale en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« LQE »), le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (« ministère ») s'assure également de la conformité du projet avec les lois environnementales provinciales, en plus d'exiger du promoteur la production de son étude d'impact en fonction et dans le respect de celles-ci[31].

2.1.1 La Loi sur l'Office national de l'énergie *et la* Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

En vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, seule une compagnie peut construire ou exploiter un pipeline et, pour ce faire, elle doit déposer une demande en vue d'obtenir un certificat d'utilité publique aux termes de l'article 52 de ladite loi[32]. Toute demande visant la délivrance d'un tel certificat doit faire l'objet d'une audience publique auprès de l'ONÉ[33]. Les principales étapes du processus d'audience sont les suivantes : 1) l'ONÉ informe le public de la demande et établit une liste de questions qui détermine ce qu'il prendra en compte pendant l'audience ainsi qu'un document qui précise les éléments et la portée de l'évaluation environnementale ; 2) l'ONÉ reçoit les demandes de participation des personnes intéressées et décide qui peut

---

28. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision n° 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014* (23 octobre 2014), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, p. 15, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/2541380>.

29. *Loi sur les pêches* (L.R.C. [1985], c. F-14) ; *Loi sur les espèces en péril* (L.C. 2002, c. 29) ; *Loi sur la protection de la navigation* (L.R.C. (1985), c. N-22) ; *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (L.C. 2001, c. 26) ; *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (L.R.C. [1985], c. A-12) ; *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (L.C. 1994, c. 22).

30. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Guide de dépôt*, 2017, p. 4A-81, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf>.

31. Voir DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET STRATÉGIQUE, *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de construction de gazoduc*, 2016, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Gazoduc.pdf>.

32. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N-7, art. 29 à 33. Toutefois, en vertu de l'art. 58(1), l'ONÉ peut soustraire une compagnie à cette obligation si le pipeline ne dépasse pas 40 km de long.

33. *Ibid.*, art. 24(1).

participer et de quelle manière (intervenant ou auteur d'une lettre de commentaires) ; 3) l'ONÉ se prononce sur le caractère complet de la demande des promoteurs du projet ; 4) l'ONÉ émet l'ordonnance d'audience, qui précise notamment la nature de celle-ci, l'échéancier et les modalités de participation. De manière générale, l'audience prévoit des périodes de demandes de renseignements des intervenants au demandeur (et vice versa), le dépôt de la preuve écrite des participants, un volet oral pouvant inclure des contre-interrogatoires et les plaidoiries finales (écrites ou orales)[34].

Dans l'exercice de son mandat, l'ONÉ jouit d'une certaine discrétion dans la mesure où il peut tenir compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents et directement liés au pipeline, dont les conséquences sur l'intérêt public que pourrait avoir la délivrance du certificat ou le rejet de la demande[35]. Par exemple, dans le cadre du processus d'examen d'Énergie Est, l'ONÉ aurait examiné notamment les facteurs suivants qui faisaient partie de la liste de questions à prendre en compte pendant l'audience : la nécessité et la faisabilité économique du projet ; les effets économiques et commerciaux possibles du projet ; le caractère approprié de la conception et des méthodes proposées pour la construction, l'exploitation et l'entretien du projet ; le caractère adéquat de l'engagement des demandeurs auprès des peuples autochtones ; les effets environnementaux et socioéconomiques du projet ; les émissions de gaz à effet de serre indirectes du projet[36].

Notons que le gouvernement conservateur de Stephen Harper (2006-2015) a supprimé plusieurs protections environnementales accordées par les lois fédérales, en apportant notamment de nombreuses modifications à l'encadrement juridique des pipelines. En effet, en 2012, le gouvernement fédéral a remplacé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*[37] en réduisant de manière draconienne le nombre de projets nécessitant une évaluation environnementale, en limitant les critères utilisés lors de ces examens et en limitant la participation publique uniquement aux « parties intéressées » en ce qui a trait aux pipelines[38]. Depuis 2012, c'est également l'ONÉ qui détient le statut d'autorité responsable à l'égard d'un projet devant faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[39], alors que cette évaluation était auparavant du ressort de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, un organisme expert dans le domaine. Le projet Énergie Est devait faire l'objet d'une telle évaluation environne-

---

34. Pour plus de détails sur le processus d'audience, nous renvoyons le lecteur aux documents suivants : OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Guide sur le processus d'audience*, 2013, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pbl-chrngpmphlt-fra.pdf> ; *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie (1995)*, DORS/95-208 (Gaz. Can. II), art. 21 à 42.

35. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 52(2).

36. Voir OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Annexe 3 – Liste des questions pour le projet Énergie Est* (23 août 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3321875>.

37. L.C. 1992, c. 37.

38. Voir Jocelyn STACEY, « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », (2016) 21 *Review of Constitutional Studies* 165 ; Meinhard DOELLE, « CEAA 2012 : The End of Federal EA as We Know It ? », (2012) 24 *Journal of Environmental Law and Practice* 1 ; WEST COAST ENVIRONMENTAL LAW et CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Bilan des changements apportés aux lois environnementales fédérales entre 2011 et 2015* (octobre 2015), en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2015/10/WCEL_EnviroLaw_reportFR_med1pg_fnl2.pdf>.

39. L.C. 2012, c. 19, art. 52, al. 15b).

L'ONÉ ET LE PROJET ÉNERGIE EST

Le 30 octobre 2014, TransCanada a déposé un avis de projet à l'ONÉ. Le processus d'examen du projet Énergie Est par l'ONÉ était donc déjà bien entamé – l'ordonnance d'audience ayant été rendue le 20 juillet 2016 – au moment où des allégations de partialité entraînèrent la récusation des trois membres du comité d'audience ainsi que celle du président et de la vice-présidente pour le projet. Le 27 janvier 2017, le nouveau comité d'audience pour Énergie Est décidait qu'en raison des récusations, toutes les décisions prises ou rendues par l'ancien comité devaient être annulées et radiées du dossier[1]. Le processus fut donc repris à zéro. En août 2017, le comité a rendu disponible la liste des questions ainsi que les éléments et la portée de l'évaluation environnementale[2]. Ajoutons qu'un processus de réforme législative fédérale incluant la réforme des processus d'évaluation environnementale et la modernisation de l'ONÉ est actuellement en cours, ce qui a mené plusieurs intervenants à exiger que l'examen d'Énergie Est s'effectue à l'intérieur du futur cadre réglementaire[3]. Le 5 octobre 2017, en réaction à la décision de l'ONÉ d'inclure les émissions de gaz à effet de serre en amont et en aval dans la liste des questions et aux divers obstacles auxquels faisait face le projet, TransCanada a avisé l'ONÉ qu'elle retirait sa demande d'approbation pour Énergie Est[4].

1. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Décision nº 1 – Conséquences de la récusation du comité d'audience examinant le projet Énergie Est et façon de recommencer cette audience* (27 janvier 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3178888>.
2. Pour prendre connaissance de la liste de questions et documents sur l'évaluation environnementale publiée le 23 août 2017, voir <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/3322976>.
3. Les gouvernements du Québec et de l'Ontario en faisaient récemment la demande. Voir Alexandre SHIELDS, « Report demandé de l'évaluation du projet d'Énergie Est », *Le Devoir*, 28 juin 2017.
4. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Lettre à l'ONÉ – TransCanada retire la demande des projets Énergie Est et Réseau principale Est* (5 octobre 2017), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Item/View/3336489>.

mentale, s'agissant d'un pipeline d'une longueur de 40 km ou plus[40]. L'ONÉ doit ainsi émettre un document sur les éléments et la portée de l'évaluation environnementale effectuée aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[41]. L'évaluation réalisée en vertu de celle-ci porte sur les effets environnementaux qui ont une incidence sur les domaines de compétence législative qui relèvent du Parlement ainsi que sur les effets qui risquent d'être causés à l'environnement et qui sont directement liés ou nécessairement accessoires aux attributions que l'ONÉ doit exercer pour permettre la réalisation en tout ou en partie du projet[42].

L'ONÉ détient un mandat d'intérêt public lorsqu'il examine une demande pour la construction d'un pipeline. Il définit l'intérêt public comme un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux qui est susceptible de changer en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société

40. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, L.C., c. 19, art. 52, art. 84 a), et *Règlement désignant les activités concrètes*, DORS/2012-147 (Gaz. Can. II), annexe, art. 39 à 48.
41. Pour Énergie Est, voir OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Annexe 6 – Éléments de l'évaluation environnementale pour Énergie Est* (23 août 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/%C3%A9l%C3%A9chargement/3320335>.
42. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, L.C. 2012, c. 19, art. 52, art. 5(1) et 5(2)a).

canadienne[43]. Au terme de son examen du projet, il doit soumettre un rapport de recommandation au gouvernement fédéral sur le caractère d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur, du pipeline en question[44] et y rattacher toutes les conditions qu'il estime utiles. Le rapport de recommandation doit également contenir l'évaluation environnementale réalisée sous le régime de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012)[45]. L'ONÉ n'exerce ici aucun rôle décisionnel[46]. Une fois qu'il a présenté son rapport, la décision finale revient au gouvernement du Canada qui, par la voix du gouverneur en conseil, lui ordonnera de délivrer le certificat ou de rejeter la demande[47]. Advenant la délivrance du certificat, s'enclenche enfin une étape procédurale distincte dans laquelle le promoteur doit obtenir l'approbation de l'ONÉ quant au tracé du pipeline et aux plans de construction[48].

2.1.2 *La* Loi sur la qualité de l'environnement

Au Québec, la LQE « a pour objet de préserver la qualité de l'environnement, de promouvoir son assainissement et de prévenir sa détérioration[49] ». Dans cet ordre d'idées, elle encadre la réalisation de divers projets pouvant avoir un impact sur l'environnement. Parmi les exigences légales qui incombent au promoteur, mentionnons l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour certaines activités susceptibles d'altérer l'environnement ainsi que l'obligation de réaliser un processus d'évaluation et d'examen des impacts des grands projets sur l'environnement.

L'article 22 de la LQE est l'une des pierres angulaires de la loi provinciale en ce qu'il prévoit un « régime de base » en vertu duquel certains travaux ou activités susceptibles de générer une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement sont assujettis à l'obtention de certificats d'autorisation du ministère de l'Environnement, sous réserve des exceptions prévues notamment par le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*[50].

En plus de l'obligation prévue à l'article 22, l'article 31.1 de la LQE prévoit que certains projets doivent suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement du Québec. Les projets assujettis à cette procédure sont énumérés dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*[51], qui identifie une multitude d'activités susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement, dont tout projet de dragage, creusage, remplissage, redres-

---

43. OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *L'intérêt public canadien*, 2016, en ligne: <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22rgltrsnpsht-fra.html>. Voir également OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Motifs de décision – Sumas Energy 2 Inc.*, EH-1-2000 (mars 2004), p. 10, en ligne: <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/313607>.

44. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 52(1)(a).

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

46. Voir *Nation Gitxaala c. Canada*, 2016 CAF 187, par. 119-126.

47. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 54(1).

48. *Ibid.*, art. 31 à 47.

49. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Demande de certificat d'autorisation*, 2017, en ligne: <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/certif/>.

50. RLRQ, Q-2, r. 3.

51. RLRQ, Q-2, r. 23.

L'ARTICLE 22 LQE ET LE PORT PÉTROLIER DE CACOUNA

Dans le cadre de son projet de pipeline Énergie Est, TransCanada souhaitait reconvertir le port de Gros-Cacouna (Bas-Saint-Laurent) en port pétrolier. La compagnie procède donc, en avril 2014, à des levés sismiques dans le fleuve Saint-Laurent. Or, ces travaux préliminaires sont réalisés sans l'obtention préalable du certificat d'autorisation provincial requis en vertu de l'article 22 LQE, geste pour lequel, à la suite d'une demande d'enquête du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE), la compagnie reçoit une sanction administrative assortie d'une amende[1]. Le mois suivant, informés que TransCanada, toujours dépourvue du certificat d'autorisation provincial, entend débuter incessamment des travaux de forages géotechniques, le CQDE et ses partenaires déposent une requête en injonction[2]. À la veille de l'audition à la Cour supérieure le 23 mai 2014, TransCanada fait volte-face et dépose une demande de certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE au ministère[3]. La demande d'injonction provisoire est par conséquent remise pendant que le gouvernement évalue la demande de certificat.

Malgré qu'elle se soit soumise aux exigences québécoises, TransCanada estime qu'en raison de son statut d'entreprise fédérale, elle n'est pas visée par le régime d'autorisation préalable de la LQE, mais qu'elle accepte de se soumettre au processus sur une base volontaire, le tout résultant de son choix de « collaborer avec les instances provinciales[4] ». Or, tel qu'explicité ci-dessous, TransCanada avait pourtant reconnu la compétence provinciale et soumis un avis de projet (31.1. et suiv. LQE) pour le projet de Port pétrolier à Cacouna et reconnaissait dans sa description de projet préliminaire que des autorisations sous l'article 22 étaient requises pour les activités dans les cours d'eau[5]. Toujours est-il que le 4 juin 2014, TransCanada envoie un avis d'exception déclinatoire pour cause d'absence de compétence dans lequel elle demande à la Cour supérieure du Québec de rejeter à sa face même la requête en injonction du CQDE[6].

En ce qui a trait à la demande de certificat d'autorisation déposée par TransCanada, le ministère donne le feu vert aux travaux de forage dans le Port de Gros-Cacouna en août 2014[7], mais, à la demande du CQDE et de ses partenaires, la Cour force l'arrêt des travaux jusqu'au 15 octobre 2014 en raison des risques pour les bélugas du Saint-Laurent, une espèce en péril qui fréquente l'endroit à cette période[8]. À l'expiration de cette injonction interlocutoire, c'est au tour du ministère de refuser la reprise des travaux, et ce, en raison de violations des conditions d'octroi du certificat en ce qui a trait aux limites de bruit[9]. Finalement, TransCanada n'arrivera pas à convaincre le ministère de la laisser reprendre ses travaux préliminaires avant l'expiration de la période de travail prévue par le certificat d'autorisation[10]. Puisqu'il n'y aura effectivement pas de reprise des travaux en vertu du certificat d'autorisation ou d'extension de son terme, le 2 décembre 2014, le CQDE et les autres requérants se désistent de leur demande en injonction permanente. L'audition sur le fond et le débat constitutionnel n'auront donc jamais lieu.

Le 2 avril 2015, TransCanada annonce que le tracé du projet Énergie Est est modifié et qu'elle abandonne le projet de port pétrolier à Cacouna[11]. Cette décision se concrétise par un amendement au tracé soumis à l'ONÉ en décembre 2015. Il est intéressant de noter que, nonobstant l'argumentaire de TransCanada sur le plan constitutionnel, depuis le dépôt du recours en injonction provisoire relativement aux travaux de forage, l'entreprise albertaine a soumis d'autres tests préliminaires dans des cours d'eau au régime d'autorisation préalable prévu à l'article 22 LQE[12].

1. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Registre public des sanctions administratives pécuniaires*, 28 septembre 2015, en ligne : <http://www.registres.mddelcc.gouv.qc.ca/sanctions/resultat.asp>.

2. Dossier 500-17-082462-147, Requête introductive d'instance en injonction provisoire, interlocutoire et permanente (art. 19.2 et suiv. de la Loi sur la qualité de l'environnement et art. 752 et suiv. C.p.c.), 15 mai 2014, par le CQDE, Fondation David Suzuki, Société pour la Nature et les Parcs, Nature Québec et France Dionne.

3. Demande d'autorisation en vertu de l'article 128.7 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE déposée le 22 mai 2014. Pièce R-40 au soutien de la *Requête introductive d'instance ré-ré-amendée en injonction permanente et en nullité*, dossier n° 500-17-082462-147, 26 août 2014.

4. L'affidavit de François Poirier, président d'Oléoduc Énergie Est, présenté à l'audition du 23 mai 2014, rend compte de la position de base de TransCanada et soutient son argument principal au plan constitutionnel : « En tant qu'ouvrage et entreprise de compétence fédérale sous la juridiction réglementaire de l'ONÉ, le Projet n'est pas soumis à une évaluation environnementale en vertu des lois provinciales » (par. 15). Par ailleurs, TransCanada le souligne pour les deux cas prévus par la LQE, soit qu'il s'agisse d'une demande de certificat d'autorisation pour des travaux préliminaires (art. 22 *LQE*) ou du processus d'évaluation pour des projets de grande envergure tel que l'oléoduc Énergie Est (art. 31.1 et suiv. LQE), la participation de TransCanada à de telles procédures peut avoir lieu sur une base volontaire (par. 16). Ainsi, elle précise que la demande qu'elle a formulée pour obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 LQE et celle faite en vertu de l'article 128.7 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune résultent de son choix de « collaborer avec les instances provinciales » ; *Ibid.*., par. 38. Elle explique : « En effet, le Promoteur a appris récemment des autorités provinciales qu'une telle autorisation serait requise et a accepté de collaborer » (par. 39).

5. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Description de projet de mars 2014*, volume 1, tableau 6.6 à la p. 6-7, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2014/03/Oleoduc-Energie-Est-Description-du-projet-Volume-1.pdf>.

6. TransCanada y déclare : « La Cour fédérale est la seule compétente pour entendre ce litige. La Cour supérieure du Québec n'est donc pas compétente pour entendre ce litige. Conséquemment, la Requête devra être rejetée à sa face même » ; *Avis de dénonciation des intimés en exception déclinatoire* (art. 159 et 163 C.p.c., et art. 18 de la *Loi sur les cours fédérales*), dossier n° 500-17-082462-147, 4 juin 2014, par. 2-4.

7. Lettre du Ministère à TransCanada datée du 21 août 2014 ; pièce R-14 à l'affidavit additionnel de Craig Shell.

8. Une fois le certificat délivré, le CQDE et ses partenaires ont fait une *Demande introductive d'instance réamendée en injonction provisoire, interlocutoire, permanente et en nullité* le 26 août 2014 dans le but de faire annuler les autorisations délivrées aux intimées en vertu de l'art. 22 LQE. La demande d'ordonnance de sauvegarde du CQDE est rejetée, mais la Cour supérieure fait droit à sa requête en injonction interlocutoire le 23 septembre 2014. Elle ordonne la suspension des travaux jusqu'au 15 octobre 2014, et ce, avant que l'audience portant sur la constitutionnalité qui devait être tenue le 8 décembre 2014 n'ait lieu ; *Jugement sur demande d'ordonnance de sauvegarde*, dossier n° 500-17-082462-147, 1er septembre 2014 ; *Jugement (injonction interlocutoire)*, dossier n° 500-17-082462-147, 23 septembre 2014.

9. Le 10 octobre 2014, le ministère demande à TransCanada d'apporter des mesures correctives (avant le 15 octobre 2014) à la suite d'un rapport de bruit excédant celui prédit dans les demandes, faute de quoi l'autorisation ne serait pas renouvelée (les travaux ne pourront être repris) : Lettre de réception du rapport de bruit réalisé par Jasco et des modifications concernant le trafic maritime – Réponse du Ministère, envoyée par Anne-Marie Jean (biol.) à Élizabeth Swanson (TransCanada Pipelines Limited), en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/communiques/2014/c20141010-lettre_reponse_TC_bruit_10oct2014.pdf> ; « Sondages préliminaires en milieu aquatique à Cacouna – TransCanada ne pourra reprendre les sondages géotechniques », communiqué de presse, 15 octobre 2014, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=3008>

10. Lettre de TransCanada au Ministère datée du 20 novembre 2014 demandant la prolongation de la période de travail autorisée par le certificat d'autorisation jusqu'au 31 décembre 2014, pièce R-1 dans le dossier 500-17-082462-147, dans liste de pièces fournie le 1er décembre 2014, *Requête des défenderesse Oléoduc Énergie Est ltée et Transcanada Pipelines Limited en rejet d'action* (recours théorique), art. 165(3) et (4), 4.2 et 54.1 et suiv. C.p.c.). N'ayant pas reçu de réponse du gouvernement, TransCanada réitère sa demande le 27 novembre 2014 ; *ibid.*, pièce R-2. Le 28 novembre 2014, le ministère répond à cette seconde lettre en informant la compagnie de la fermeture de son dossier et en lui rappelant qu'elle doit obtenir les autorisations requises par la LQE pour réaliser son projet ; *ibid.*, pièce R-3.

11. OLÉODUC ÉNERGIE EST, communiqué de presse, Montréal, 2 avril 2015, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2015/04/Energie-est-cacouna.pdf>.

12. (1) Relevés sismiques dans la rivière, Sainte-Geneviève-de-Batiscan : certificat d'autorisation demandé en vertu de l'art. 22 LQE en juillet 2014, délivré le 9 sept. 2015 ; (2) Relevés sismiques dans la rivière, Fleuve Saint-Laurent, Saint-Augustin-de-Desmaures et Lévis : certificat d'autorisation demandé en vertu de l'art. 22 LQE en août 2014, délivré le 23 octobre 2015 ; (3) Rivière des Outaouais (Pointe-Fortune) : demande présentée en août 2015, présentement en cours d'évaluation, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/index.htm#tc-accepte>.

sement ou remblayage à quelque fin que ce soit dans un cours d'eau[52], la construction ou la modification de l'usage que l'on fait d'un port[53] et la construction d'un pipeline d'une longueur de plus de deux kilomètres[54]. La procédure d'évaluation et d'examen des impacts comporte essentiellement six étapes[55].

Étape 1 : avis de projet et directive

En vertu de l'article 31.2 LQE, le promoteur d'un projet doit déposer un avis de projet décrivant la nature générale de celui-ci. À la suite de sa réception, le ministère vérifie l'assujettissement du projet, convoque une consultation interministérielle puis rédige une directive qui indique au promoteur la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement qu'il doit réaliser. Cette directive vise à fournir l'information nécessaire à l'évaluation environnementale et au processus d'autorisation par le gouvernement.

Étape 2 : préparation de l'étude d'impact

L'étude d'impact est effectuée aux frais du promoteur suivant une méthodologie scientifique et contient généralement les éléments suivants : une description du projet, un inventaire qualitatif et quantitatif des composantes de l'environnement susceptibles d'être touchées par le projet (faune, flore, communautés humaines, patrimoine culturel et archéologique, historique du milieu, ressources agricoles, usage que l'on fait des ressources du milieu), une énumération et une évaluation des répercussions positives, négatives et résiduelles du projet sur l'environnement, une analyse des solutions de rechange au projet et une présentation des mesures à prendre pour prévenir, réduire ou mitiger la détérioration de l'environnement[56].

Étape 3 : information et consultations publiques

Sur réception de l'étude d'impact sur l'environnement et après l'émission d'un avis de recevabilité, le ministre rend l'étude publique et demande à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultations publiques. S'enclenche alors le processus prévu par les articles 6 à 16 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*[57], qui se tient sous l'autorité du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Celui-ci annonce par communiqué de presse le début de cette étape et rend le dossier disponible pour consultation publique pendant 45 jours dans ses centres de documentation de Montréal

---

52. *Ibid.*, art. 2b).

53. *Ibid.*, art. 2d).

54. *Ibid.*, art. 2j.1).

55. Voir Paule HALLEY, « Autorisation préalable – Évaluation des impacts sur l'environnement », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles ; Pierre RENAUD, « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec : Concrete Elements for Sustainable Developments », (1996) 27 *Revue générale de droit* 375 ; Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006. Veuillez noter que cette procédure a subi plusieurs modifications qui entreront en vigueur le 23 mars 2018. Voir la version administrative intégrant celles-ci, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/LQE-T12-va.pdf>. La structure globale de la procédure que nous présentons demeure toutefois la même.

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

57. *Ibid.*, art. 6-16.

et Québec ainsi que dans un centre de consultation de la région où le projet est susceptible d'être réalisé[58]. Le dossier contient notamment l'étude d'impact, la directive du ministre, les documents présentés par le promoteur à l'appui de sa demande ainsi que toute étude ou commentaire disponible effectué par le ministère relativement à cette demande de certificat d'autorisation.

Étape 4 : analyse environnementale du projet par le ministère

Parallèlement, le ministère effectue sa propre analyse environnementale du projet. Cette analyse sera remise au ministre en même temps que le rapport du BAPE, le cas échéant. Rappelons que « le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé[59] ».

Étape 5 : l'audience publique

Une personne, un groupe ou une municipalité peut, pendant les 45 jours que dure l'étape d'information et de consultation publiques, demander au ministre la tenue d'une audience publique, auquel cas le ministre doit mandater le BAPE à moins qu'il ne juge la demande frivole[60]. S'ensuit un processus consultatif (et non décisionnel) menant à la production d'un rapport de recommandation qui n'exerce aucune contrainte juridique sur le gouvernement[61]. Une audience se déroule en deux parties (information puis consultation) et tout citoyen peut assister aux deux. Il n'y donc aucun test pour obtenir le statut de participant aux audiences publiques du BAPE. Au cours de la première partie, le BAPE présente son mandat, son rôle et le déroulement de l'audience puis invite le requérant à expliquer les motifs de sa demande d'audience ainsi que le promoteur à expliquer les éléments du dossier à l'appui de son projet[62]. La commission peut ensuite entendre les personnes qu'elle a assignées à comparaître et permettre aux participants de lui poser des questions pour compléter l'information pertinente au dossier[63]. Au cours de la deuxième partie, la consultation du public, « la commission entend toute personne qui dépose un mémoire ou qui désire faire connaître oralement son opinion et

---

58. *Ibid.*, art. 10 et 11.

59. *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 31.4.

60. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, r. 23, art. 13, et *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 31.3 al. 2.

61. « Le BAPE a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser sa mission, il informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement et fait rapport de ses constatations et de son analyse au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Organisme assujetti à la Loi sur le développement durable (RLRQ, chapitre D-8.1.1), le BAPE prend en compte les seize principes de la Loi dans ses travaux ». BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, 2009, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Guide_consid%C3%A9ration_principes_DD_BAPE.pdf>.

62. *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, c. Q-2, r. 45, art. 22, 23 et 24.

63. *Ibid.*, art. 25 et 26.

L'ARTICLE 31.1 LQE et ÉNERGIE EST

Conformément au processus provincial d'évaluation environnementale pour les projets de grande envergure tels les pipelines de plus de deux kilomètres, le ministère de l'Environnement envoie au courant de l'année 2014 trois lettres à TransCanada exigeant le dépôt d'un avis de projet au Québec en vertu des articles 31.1 et suiv. LQE[1]. Ces lettres demeurent sans réponse.

Or, il est intéressant de rappeler que, paradoxalement, l'entreprise albertaine avait accepté de se conformer aux exigences provinciales en soumettant un avis de projet pour le port pétrolier de Cacouna, alors que les installations portuaires sont de juridiction fédérale, tout comme les pipelines interprovinciaux. En effet, en septembre 2013, le ministère avait fait savoir à TransCanada que son projet de port pétrolier à Cacouna était assujetti à la procédure provinciale prévue aux articles 31.1 et suiv. LQE, et la compagnie avait soumis un avis de projet le 3 mars 2014[2].

Quoi qu'il en soit, devant le refus de TransCanada de s'exécuter, le ministre David Heurtel donne, le 8 juin 2015, un mandat tronqué au BAPE, c'est-à-dire un mandat en vertu de l'article 6.3 LQE, à la suite duquel aucune autorisation formelle du gouvernement ne peut être émise[3].

Le 18 février 2016, le CQDE et ses partenaires introduisent une demande en jugement déclaratoire[4] eu égard à l'applicabilité de la LQE et, le 29 février, le ministère entreprend son propre recours en injonction[5] contre TransCanada afin que l'entreprise se soumette au processus d'évaluation environnementale québécois[6]. Pour sa part, TransCanada maintient l'argument constitutionnel selon lequel, étant une entreprise de compétence fédérale, elle n'est pas soumise aux exigences des lois provinciales[7] — argument étant également formulé dans les débats judiciaires liés à l'application de l'article 22 LQE.

La demande d'injonction du gouvernement, désormais jointe à la demande du CQDE et de ses partenaires[8] suit donc son cours[9] jusqu'à ce que, le 21 avril 2016, TransCanada fasse parvenir au ministère une lettre signalant son intention de déposer un avis de projet conformément aux dispositions des articles 31.1 et suiv. LQE[10]. À noter que TransCanada déclare dans cette lettre s'engager « sous toutes réserves », niant l'applicabilité de la loi à son égard. Néanmoins, en raison du dépôt d'avis de projet de TransCanada, l'enquête du BAPE qui devait reprendre le 25 avril est suspendue. Le ministère émet sa directive le 25 avril[11] Il en va de même pour le recours judiciaire dont la suspension est ordonnée par la Cour le 9 mai 2016. Encore une fois, la question constitutionnelle n'a pas été tranchée.

1. Lettes des 7 mars, 18 novembre et 2 décembre 2014. Pièce R-17 des demandeurs dans le dossier n° 500-17-092698-169, et pièce P-6, en liasse, de la PGQ dans le dossier n° 500-17-09885-162.

2 Registre du Ministère, Projets ayant fait l'objet d'une directive depuis le 1er janvier 1994, Régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec, item 1184 disponible en ligne: http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/lisprodi.htm#2013.

3. Lettre du 8 juin 2015 du Ministère à Pierre Baril, pièce R-23 des demandeurs dans le dossier n° 500-17-092698-169. Pour comprendre la différence entre les deux types de mandat (6.3 LQE et 31.1ss. LQE), voir CQDE, Rappel historique du dossier juridique du projet Énergie Est: un respect disparate de la Loi sur la qualité de l'environnement disponible à https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/02/Fiche-dinformation-sur-le-recours-et-le-BAPE.pdf.

4. *Demande en justice introductive de l'instance pour jugement déclaratoire* contre TransCanada Pipelines Itée et Oléoduc Énergie Est Itée produite au nom du CQDE, Équiterre, Fondation Coule pas chez nous et Nature Québec, 18 février 2016. Le 1er mars 2016, la demande est amendée et devient une *Demande en justice introductive de l'instance amendée pour jugement déclaratoire, et injonction interlocutoire et permanente* (art. 142, 509 et 510 C.p.c.; art. 19.1 et suiv., 31.1 et suiv. de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2; et art. 44 et 46.1 de la Charte des droits et libertés de la personne), dossier n° 500-17-092698-151, et le résident de Saint-Augustin-de-Desmaures André Bossinotte est ajouté à la liste des demandeurs.

5. *Demande introductive d'instance en injonction permanente* de la PGQ contre TransCanada Pipelines ltée et Oléoduc Énergie Est ltée (article 509 C.p.c., art. 19.1, 19.2 et 31.1 de la Loi sur qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2, art. 2 du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, RLRQ, Q-2, r. 23), 29 février 2016.

6. Il soutient que les provinces ont la responsabilité d'appliquer leur propre processus d'évaluation environnementale, même dans le cadre d'un projet soumis à l'ONE; François Messier, « Québec réclame une injonction contre TransCanada », *Radio-Canada* avec *La Presse canadienne*, 1er mars 2016, en ligne: <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/768001/energie-est-transcanada-quebec-environnement-poursuite-heurtel>.

7. Protocole de l'instance déposé par les procureurs de la PGQ le 15 avril 2016, lignes 15, 16, 17 et 31. Le protocole de l'instance signé par les avocats des trois parties prévoit une audition le 9 mai 2016 visant à gérer les aspects procéduraux du dossier et mentionne un avis en vertu de l'article 76 C.p.c. sur une question constitutionnelle, laquelle portait sur l'applicabilité du régime provincial.

8. Le CQDE et ses partenaires avaient fait une *Demande pour fixer une cause par préférence et pour jonction d'instance* (dossier n° 500-17-092698-169; art. 158 et 210 C.p.c., art. 23 *Règlement de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, r. 4) afin que leur instance (injonction permanente et jugement déclaratoire) soit jointe à celle du PGQ (injonction permanente). Le 30 mars 2016, le tribunal rejette la demande de TransCanada pour rejet du recours des demandeurs au motif d'absence d'intérêt juridique suffisant et ordonne la jonction des deux instances.

9. Protocole de l'instance déposé par les procureurs de la PGQ le 15 avril 2016, lignes 15, 16, 17 et 31. Le protocole de l'instance signé par les avocats des trois parties prévoit une audition le 9 mai 2016 visant à gérer les aspects procéduraux du dossier et mentionne un avis en vertu de l'article 76 C.p.c. sur une question constitutionnelle, laquelle portait sur l'applicabilité du régime provincial.

10. Lettre de Louis Bergeron (vice-président, Québec et Nouveau-Brunswick, TransCanada) à Madame Christyne Tremblay, sous-ministre, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, datée du 21 avril 2016, disponible à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/lettre-transcanada20160421.pdf; voir aussi la lettre de réponse du ministère du 22 avril à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Lettre-mddelcc-ct20160422.pdf; l'avis de projet à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Avis-Projet201604.pdf; lettre de réception du MDDELCC à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Lettre-reception-Avisprojet.pdf.

11. Directive du 25 avril 2016 disponible à http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Directive.pdf.

ses suggestions sur le projet, l'étude d'impact, la révision technique ou tout autre document faisant partie du dossier[64] ».

Étape 6 : la décision du gouvernement

Lorsque le ministre juge que l'étude d'impact est satisfaisante, il la soumet au gouvernement avec sa recommandation, la demande d'autorisation du promoteur et le rapport du BAPE, le cas échéant. En vertu de l'article 31.5 LQE, le gouvernement est le seul véritable décideur et il exerce un pouvoir discrétionnaire de nature politique qui lui permet de fonder sa décision sur des considérations d'ordre économique, politique et social plutôt que sur l'étude d'impact ou encore le rapport du BAPE[65]. L'éventuelle autorisation est généralement accompagnée de conditions.

---

64. *Ibid.*, art. 27.

65. Paule HALLEY, « Autorisation préalable – Évaluation des impacts sur l'environnement », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, p. 241.

2.1.3 La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

Étant donné le tracé d'Énergie Est, qui devait traverser une multitude de terres agricoles, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*[66] entrait également en jeu. En effet, quiconque souhaite utiliser une terre en zone agricole à des fins autres que l'agriculture doit obtenir une autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole[67]. Au mois d'octobre 2014, TransCanada dépose conséquemment une série de demandes auprès de la Commission[68]. Le demandeur doit « démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande[69] ». Un récent jugement de la Cour du Québec est à l'effet que la Commission a le pouvoir d'exiger que le demandeur en fasse la démonstration[70]. Cette décision de 2012 s'est soldée par une modification de l'emplacement d'une station de pompage d'un pipeline international au Québec, bien que la question constitutionnelle n'ait pas été soulevée. Or, et bien que la Commission ait le pouvoir de rejeter une demande « pour le seul motif qu'il y a des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole[71] », le rejet d'un tracé de pipeline approuvé par les autorités fédérales aurait fort probablement l'effet d'entraver la compétence fédérale en matière de transport interprovincial, si l'on s'en tient aux conclusions de la Cour suprême dans l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association*[72].

2.2 L'application des normes locales à Énergie Est : une certaine marge de manœuvre

Cette section vise à appliquer les enseignements qui se dégagent de la première partie de ce rapport au cas du projet Énergie Est afin de déterminer la marge de manœuvre dont disposeraient le gouvernement du Québec et les municipalités pour encadrer l'approbation, la réalisation et l'exploitation d'un tel projet. Notre analyse portera une attention plus particulière à certains enjeux relatifs à l'application du processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux prévus par l'article 31.1 LQE et à l'adoption par une municipalité de règlements en matière de sûreté et de sécurité afin de protéger les citoyens des risques d'un déversement. Il s'agit en effet, sur le plan juridique, des enjeux qui nous semblent les plus importants pour les autorités locales. Cette analyse sera largement prospective dans la mesure où les tribunaux québécois n'ont pas tranché les questions constitutionnelles en lien avec les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale qui sont soulevés par l'application de ces normes locales à un projet de pipeline interprovincial. Or la question n'en est pas moins importante, car, comme nous l'avons vu dans la section précédente, TransCanada a contesté l'applicabilité de la LQE avant d'abandonner son projet[73], tout comme Northern Gateway Pipelines (Enbridge) le fit avec l'*Environment*

---

66. RLRQ, c. P-41.1.

67. *Ibid.*, art. 26 et 62.

68. Pour prendre connaissance des divers documents, voir http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=241.

69. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 61.1 al. 1.

70. *Pipe-lines Montréal c. Durand*, 2012 QCCQ 1122.

71. *Loi sur la protection du territoire et des agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 61.1 al. 2.

72. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536.

73. Rappelons que TransCanada affirma s'être soumis « de manière volontaire » dans un esprit de collaboration et « sous réserve de toute opinion qu'Énergie Est pourrait avoir au sujet de l'application des lois provinciales au projet Oléoduc Énergie Est ». Voir TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Projet Oléoduc Énergie Est – Avis de projet*, avril 2016, p. 5, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Avis-Projet201604.pdf>.

Assessment Act de la Colombie-Britannique, et l'on peut donc s'attendre à ce que les promoteurs de projets similaires défendent à leur tour cette position. Si le projet Énergie Est sert de modèle à notre étude de cas, l'analyse et les arguments développés ici sont néanmoins pertinents à l'égard de tout projet de pipeline interprovincial, au Québec ou ailleurs au pays, qui doit être soumis à un processus provincial d'évaluation environnementale menant à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, soit à la délivrance d'une autorisation ou au rejet d'une demande.

2.2.1 Le processus d'évaluation et d'examen des impacts de la Loi sur la qualité de l'environnement

À l'époque où prévalait l'ancienne approche à la doctrine de l'exclusivité des compétences, qui consistait à écarter les lois provinciales affectant ou touchant au cœur des compétences fédérales, le professeur Jean Leclair avait exprimé l'avis qu'il était « fort improbable que les processus provinciaux d'évaluation environnementale puissent trouver à s'appliquer à des entreprises et des ouvrages fédéraux puisqu'ils appellent l'exercice d'un pouvoir de réglementation à l'égard des éléments vitaux d'une activité ou d'une entreprise ne relevant pas de l'autorité des provinces[74] ». Son raisonnement reposait sur le fait que ces processus prendraient « très certainement » la forme d'autorisations conditionnelles imposant des mesures qui toucheraient à des éléments vitaux ou essentiels qui sont protégés par cette doctrine. Ainsi, les processus provinciaux d'évaluation environnementale serviraient essentiellement à collecter des renseignements. Les provinces ne pourraient intervenir dans la conception même d'un projet relevant de la compétence fédérale ; elles pourraient tout au plus faire des recommandations[75]. Cette opinion devrait, selon nous, être nuancée aujourd'hui compte tenu des changements effectués par la Cour suprême dans l'arrêt *Banque canadienne de l'Ouest* (2007).

Pour que le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévu par l'article 31.1 LQE puisse être déclaré inapplicable à un projet comme Énergie Est, TransCanada aurait dû prouver qu'il entrave le contenu minimum de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial, qui comprend notamment le tracé, la construction, la réparation et l'exploitation du pipeline ainsi que les infrastructures connexes telles les installations de pompage, de collecte, de traitement et de stockage des pipelines interprovinciaux[76]. Certains auteurs estiment que ce type de processus d'évaluation pourrait constituer une entrave constitutionnelle. Selon Daniel Gralnick, l'article 31.1 est assimilable à une interdiction, car nul ne peut entreprendre la construction d'un projet visé par règlement sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement du Québec, ce qui permettrait à ce dernier d'interdire des projets qui relèvent de la compétence du Parlement fédéral[77]. La simple possibilité que le gouvernement provincial s'oppose au projet ou qu'il impose des conditions minant sa faisabilité lui attribue *de facto* un droit de veto « qui aurait pour conséquence de priver le gouvernement fédéral du contenu essentiel de sa compétence de réglementer les pipelines interprovinciaux[78] ». Ce type d'argument est également présent chez Quenneville, qui prétend que l'interdiction d'exercer une activité susceptible de contaminer l'environnement

---

74. Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 63.

75. *Ibid.*, p. 65.

76. David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 61-67.1.

77. Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, n° 3, 2016, p. 8.

78. *Ibid.*, p. 7.

sans avoir obtenu au préalable un certificat d'autorisation qui dépend de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire apparaît constituer « à sa face même[79] » une entrave à la compétence fédérale.

Gralnick appuie cet argument sur l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association*[80], dans lequel la Cour suprême jugea qu'en interdisant la construction d'aérodromes dans des régions agricoles désignées sans l'autorisation préalable de la Commission de la protection du territoire agricole, l'article 26 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*[81] avait pour effet de limiter les endroits où des aérodromes pouvaient être construits et entravait donc le cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Selon l'auteur, les faits dans cet arrêt auraient pu s'appliquer au cas d'Énergie Est dans la mesure où, dans un cas comme dans l'autre, nous sommes en présence d'une loi provinciale posant comme principe une interdiction de construire sans l'autorisation d'une instance administrative.

Gralnick reconnaît toutefois que la position voulant que l'entreprise, en l'occurrence TransCanada, doive au moins soumettre son projet au processus de la LQE « est assurément aussi justifiée[82] ». Étant donné les changements majeurs qu'a subis la doctrine de l'exclusivité, il est effectivement permis de penser, comme l'affirment plusieurs constitutionnalistes[83], que *le simple fait* de participer à ce processus, même s'il entraîne des délais supplémentaires, il n'entrave pas le contenu minimum de la compétence fédérale[84], c'est-à-dire qu'il n'entraîne pas une atteinte grave ou importante qui empêcherait le Parlement fédéral de réaliser l'objectif pour lequel cette compétence lui a été attribuée.

À notre avis, de manière générale, cette position est amplement étayée par la jurisprudence traitant de l'application du droit provincial de l'environnement aux entreprises fédérales (voir la section 1.2.2). Plus encore, l'argument voulant que la simple *possibilité* que l'autorité compétente puisse refuser d'autoriser le projet constitue une entrave a été récemment rejeté par la Cour d'appel du Québec. Dans l'affaire *Mascouche* (2017), il était question de l'applicabilité de l'article 22 de la LQE, soit le régime d'autorisation de la loi qui interdit toute construction susceptible d'altérer la qualité de l'environnement à moins d'obtenir un certificat d'autorisation du ministre, et le procureur général du Canada soutenait justement que « la seule possibilité que le

---

79. Mathieu QUENNEVILLE, « La collaboration fédérale-provinciale en milieu municipal : un vœu pieux ou un objectif réaliste ? », dans *Développement récents en droit municipal (2011)*, vol. 331, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 66.

80. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536.

81. RLRQ, c. P-41.1.

82. Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, n° 3, 2016, p. 9.

83. David ROBITAILLE, Jean BARIL, Ghislain OTIS, Benoît PELLETIER, Sophie THÉRIAULT et Pierre THIBAULT, « Provinces Can Impose Conditions. On the Matter of Federal and Provincial Jurisdictions on the Energy East Pipeline, Canada Is Not a Unitary State », *Vancouver Sun*, 16 décembre 2014 ; David ROBITAILLE, Jean BARIL, Ghislain OTIS, Benoît PELLETIER, Sophie THÉRIAULT et Pierre THIBAULT, « Autorité sur Énergie Est : Le Canada n'est pas un État unitaire », *Le Devoir*, 11 décembre 2014 ; David ROBITAILLE, Jean BARIL, Ghislain OTIS, Sophie THÉRIAULT et Pierre THIBAULT, « Environmental Provincial Laws Are Still Applicable to the Energy East Pipeline », *Huffington Post Canada*, 7 décembre 2014 ; Jean BARIL et David ROBITAILLE, « Oléoduc Énergie-Est : les lois du Québec sont applicables », *Le Devoir*, 31 octobre 2014 ; Bruce MCIVOR, « Provinces Have Every Right to Set Conditions on Pipelines », *Aboriginal Law News & Analysis* (blogue), 14 décembre 2009, en ligne : <http://www.firstpeopleslaw.com/index/articles/172.php>. En sens contraire, voir Dwight NEWMAN, « Provinces Have No Right to Pipeline "Conditions" », *The Globe and Mail*, 3 décembre 2014.

84. Voir David ROBITAILLE, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) 20 *Revue d'études constitutionnelles* 75, p. 101.

ministre refuse de délivrer le certificat d'autorisation suffirait à faire conclure qu'il y a entrave à la compétence fédérale sur l'emplacement et la construction de l'aéroport[85] ». Or, la Cour d'appel a clairement affirmé qu'on ne peut présumer que le ministre exercera son pouvoir discrétionnaire de manière à entraver l'exercice de la compétence fédérale[86]. Étant donné la grande similitude entre la portée et l'objet de ce régime d'autorisation et celui de l'article 31.1 LQE, et bien qu'en vertu de ce dernier le pouvoir d'autorisation du gouvernement soit plus large et discrétionnaire que celui du ministre en vertu de l'article 22 LQE, nous croyons pouvoir affirmer que le simple fait qu'un projet comme Énergie Est soit soumis au régime de l'article 31.1 LQE n'entrave pas la compétence fédérale en matière de transport interprovincial.

La Cour d'appel a également pris soin de distinguer le cas à l'étude de l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association* en insistant sur le fait qu'il existe des différences importantes entre l'objet et la portée du régime juridique applicable à la protection du territoire agricole et l'objet et la portée du régime de protection environnementale. L'article 26 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles a pour objet d'exclure tout usage non agricole dans une zone agricole et a donc l'effet potentiel d'interdire la construction d'un aérodrome sur le site choisi par le promoteur, alors que le régime du certificat d'autorisation de l'article 22 de la LQE vise à permettre au ministre d'effectuer un contrôle préventif des impacts environnementaux d'un projet sur l'environnement[87]. Il n'a pas pour objectif de régir la répartition des usages sur le territoire, et la preuve en l'espèce établissait qu'il n'a « pas pour effet d'interdire la réalisation des projets de développement qui font l'objet d'une demande de certificat[88] ». Pour distinguer plus amplement, rappelons que, dans l'arrêt *Canadian Owners and Pilots Association,* une demande d'exemption en vertu de l'article 26 *avait été refusée* et la Commission de protection du territoire agricole avait ordonné de remettre la terre désignée zone agricole dans son état antérieur, ce qui impliquait la destruction d'un aérodrome enregistré en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* fédérale[89]. Ainsi, dans cette affaire, l'entrave n'était pas théorique : les pouvoirs de l'instance administrative avaient effectivement été exercés de manière à entraver le contenu essentiel de la compétence fédérale. Cela nous rappelle, comme nous l'avancions précédemment, que le critère de l'entrave commande une appréciation de l'impact pratique et factuel de la loi sur les activités de compétence fédérale[90].

Le principe qui ressort de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Mascouche* est que la preuve d'une entrave dans les cas où une norme exige l'obtention d'une autorisation discrétionnaire ne saurait se satisfaire d'une présomption quant à la manière dont l'autorité compétente pourrait exercer son pouvoir, ce qui implique que cette preuve ne puisse se faire qu'au moment où l'autorité aura effectivement exercé ce pouvoir. Ce principe se dégage également du jugement rendu par la Cour supérieure de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Coastal First Nations*[91], où Northern Gateway Pipelines soutenait que l'application à son projet du processus

---

85. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par. 76.

86. *Ibid.*, par. 77.

87. *Ibid.*, par. 69 et 72-74.

88. *Ibid.*, par. 75. Pour la période de 2015-2016, le ministre avait délivré 1 876 certificats d'autorisation et opposé seulement 6 refus.

89. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 5.

90. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77. Voir *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 35 ; *Directeur des poursuites criminelles et pénales c. Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638, par. 90.

91. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34.

d'évaluation environnementale prévu par *l'Environment Assessment Act* de la Colombie-Britannique entravait le cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial dans la mesure où la province *pouvait* empêcher la réalisation du projet de pipeline. En effet, tout comme la LQE, cette loi impose à certains projets désignés une évaluation environnementale au terme de laquelle le ministre a le pouvoir d'émettre un certificat d'autorisation[92]. Or, selon la juge Koenigsberg, cette loi n'a pas pour objet d'interdire les projets qui doivent faire l'objet d'une évaluation, et rien dans le régime d'évaluation environnementale en cause ne pose une interdiction qui entrave effectivement la réalisation du projet, ce qui distingue ce cas de l'affaire *Burnaby* que nous avons résumée ci-dessus, où les règlements municipaux prohibaient des activités nécessaires à la détermination du tracé d'un pipeline[93]. Enfin, faisant écho à la position de la Cour d'appel du Québec selon laquelle on ne peut présumer l'entrave, la juge de la Cour supérieure de la Colombie-Britannique conclut qu'en l'espèce la doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut trouver application qu'au moment où la province a pris sa décision concernant l'approbation du projet et, le cas échéant, les conditions à respecter[94].

La juge Koenigsberg tire la même conclusion quant à la doctrine de la prépondérance fédérale. Ce raisonnement nous paraît devoir également s'appliquer à un projet de pipeline interprovincial tel Énergie Est. En effet, avant qu'une décision soit prise et que certaines conditions soient imposées, il ne saurait y avoir de conflit d'application entre, d'une part, la LQE et, d'autre part, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*[95]. Nous ne sommes pas dans un cas où l'observance de la loi provinciale entraînerait l'inobservance des deux lois fédérales, ni dans une situation où la loi provinciale dit non alors que les lois fédérales disent oui[96]. Ces lois permettent la mise en œuvre d'un projet sous réserve de l'approbation des autorités compétentes, et le simple fait de soumettre le projet à l'obtention d'un certificat du gouvernement provincial ne prive pas les autorités fédérales de leur pouvoir décisionnel, dans la mesure où la province n'utiliserait pas ensuite ses pouvoirs pour interdire ou bloquer le projet. TransCanada aurait été en mesure de respecter les deux régimes en cause, et le dédoublement des normes en matière d'évaluation environnementale ne constitue pas un conflit d'application[97].

Quant au conflit d'objet[98], l'obligation de se conformer au processus prévu par la LQE équivaudrait-elle à déjouer l'intention du Parlement inhérente à l'adoption de ces deux normes fédérales ? La loi provinciale frustre-t-elle l'objectif de ces dernières ? La réponse semble devoir être négative. En adoptant la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, le Parlement souhaitait notamment déléguer ses pouvoirs en matière de pipelines interprovinciaux à un organisme indépendant qui aurait pour fonction de réglementer leur construction et leur exploitation[99]. Dans le cadre d'une demande de certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 de cette

---

92. *Environmental assessment act*, SBC 2002, c. 43, art. 16 et 17.

93. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 58, 64 et 65.

94. *Ibid.*, par. 74 et 76.

95. Voir Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-7.

96. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191, et *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, [2015] 3 RCS 327, par. 60, 63, 69, 70 et 73.

97. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 186-190.

98. *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 RCS 121, p. 151-154. Voir aussi *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188 et *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73.

99. Voir Sonia SAVAGE, « Bill C-38 and the Evolution of the National Energy Board : The Changing Role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », *Institut canadien du droit des ressources*, 2016, en ligne : <https://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/51110/1/EvolvingRoleOP52w.pdf>.

loi, l'ONÉ recueille des renseignements et réalise des évaluations sur des facteurs qu'il estime pertinents et « directement liés » au pipeline[100]. Bien que l'ONÉ dispose d'une discrétion à cet égard, le Parlement a énuméré certains facteurs qui sont justement centrés sur le pipeline afin de limiter la portée des instances à des éléments qui tombent sous la compétence fédérale[101]. Ce point est important : sous le couvert de sa compétence sur les pipelines interprovinciaux, le gouvernement fédéral ne peut réglementer des matières qui ne relèvent pas des compétences que lui a attribuées la *L.C. 1867*. Par exemple, le mandat de l'ONÉ lui permet de prendre en compte les incidences environnementales d'un projet, mais celles-ci doivent se rapporter à un domaine de compétence fédérale[102].

Ce principe s'applique également à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, en vertu de laquelle l'ONÉ doit effectuer une évaluation environnementale lorsqu'il reçoit une demande de certificat pour un projet désigné. En effet, le pouvoir du Parlement fédéral en matière d'évaluation environnementale « se fonde sur la possibilité qu'un projet puisse avoir des répercussions sur une question de compétence fédérale[103] », et l'organisme fédéral doit donc limiter son examen aux « questions se rapportant directement aux domaines de compétence fédérale concernés[104] ». Conséquemment, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* a justement pour objet « de protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants d'un projet désigné[105] », et les effets environnementaux qui peuvent être pris en compte par l'autorité responsable reflètent précisément cet objectif[106]. Cette loi a également pour objet « de promouvoir la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux et la coordination de leurs activités en matière d'évaluation environnementale[107] ». Les ententes intergouvernementales et les ententes de coopération en matière d'évaluation environnementale, par exemple entre l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et le BAPE, reconnaissent qu'un projet puisse interpeller les champs de compétence des deux ordres de gouvernement et permettent d'avoir une perspective différente sur cet enjeu[108].

Dans ce contexte, il serait peu convaincant de conclure à un conflit d'objet. Le processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de la LQE permet au gouvernement provincial de porter un jugement préventif quant aux impacts environnementaux d'un projet sur des matières qui relèvent de ses

---

100. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N7, art. 52(2).

101. Voir *Forest Ethics Advocacy Association* c. *Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245, par. 24-26.

102. Sur ce point, voir *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 RCS 159.

103. Penny BECKLUMB, *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales (Étude générale)*, publication n° 2013-86-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2013, p. 9, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2013-86-fra.pdf>.

104. *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3, p. 72. Voir Jean LECLAIR, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 37, p. 68 et 69.

105. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, L.C. 2012, c. 19, art. 52, art. 4(1)a) (nous soulignons).

106. *Ibid.*, art. 5.

107. *Ibid.*, art. 4(1)c).

108. Voir Hélène TRUDEAU, « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? » dans *Développement récents en droit de l'environnement (2017)*, vol. 433, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2017.

propres compétences en vertu des paragraphes 92(5), 92(13), 92(16) et 92A de la *L.C. 1867*, tels la faune ou les cours d'eau. Il n'a pas pour effet, selon nous, de déjouer les objectifs de la réglementation des pipelines interprovinciaux par l'ONÉ ou de retirer au gouvernement fédéral son pouvoir décisionnel quant à l'autorisation finale du projet. Plus encore, en adoptant le régime législatif qui guide actuellement l'évaluation des demandes de certificat d'utilité publique, le Parlement ne pouvait avoir l'intention d'écarter l'application des processus d'évaluation environnementale provinciaux, car ce faisant, il aurait poursuivi à notre avis des objectifs inconstitutionnels qui excèdent ses propres compétences. C'est ce qu'entérine par exemple la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* en limitant la portée de l'évaluation environnementale aux changements qui risquent d'être causés à l'environnement dans des domaines de compétence fédérale (poissons et leur habitat, oiseaux migrateurs, territoire domanial, peuples autochtones etc.)[109]. Étant donné que l'évaluation environnementale de l'ONÉ est essentiellement limitée à ces effets environnementaux, écarter l'application de la LQE créerait un indésirable vide juridique résultant en une protection de l'environnement partielle et appauvrie.

Si la décision de la Cour supérieure dans l'affaire *IMTT* que nous avons résumée et commentée dans une section précédente (1.2.3) était validée par les tribunaux d'appels, certains pourraient toutefois prétendre qu'il existe un conflit d'intention entre le régime québécois et la réglementation fédérale. L'argument ferait sans doute valoir qu'en transférant la responsabilité d'évaluer les impacts environnementaux des oléoducs de l'Agence canadienne vers l'ONÉ, en restreignant les critères permettant aux citoyens intéressés de participer aux audiences de l'organisme et en souhaitant favoriser l'extraction et le transport des ressources naturelles et accélérer les processus d'autorisation dans l'intérêt économique national[110], le Parlement entendait occuper tout le champ et adopter un code complet. Dans un même ordre d'idées, certains pourraient prétendre que le régime québécois entrave la réalisation d'un important objectif du cadre réglementaire mis en place par la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, soit d'offrir un processus qui rend l'examen des projets rapide et prévisible[111]. Le paragraphe 52(4) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* impose à l'ONÉ un délai de quinze mois pour présenter son rapport final. Ce délai peut toutefois être prolongé une première fois par le ministre pour une durée de trois mois puis subséquemment par le gouverneur en conseil. Or, s'il est théoriquement possible qu'un processus particulier d'évaluation et d'examen entrepris en vertu de la LQE puisse retarder sérieusement la mise en œuvre d'un projet approuvé par le gouvernement fédéral, nous sommes d'avis que la simple obligation de se conformer au régime québécois n'équivaut pas à déjouer l'intention d'établir un processus empreint de célérité. Le processus québécois n'im-

---

109. *Ibid.*, art. 5.

110. Voir CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1re sess., 41e légis., 2 mai 2012, « Initiatives ministérielles. Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable » (M. Joe Oliver) ; Rowland J. HARRISON *et al.*, « Federal and Alberta Energy Project Regulation Reform – At What Cost Efficiency? », (2013-2014) 51 *Alberta. Law Review* 249 ; Sandy CARPENTER, « Fixing the Energy Project Approval Process in Canada : An Early Assessment of Bill c-38 and Other Thoughts », (2012-2013) 50 *Alberta Law Review* 229 ; Jody SAUNDERS et Jessica LIM, « The National Energy Board's Participation Framework : Implementing Changes Resulting from the Jobs, Growth and Long-Term Prosperity Act » (2014-2015) 52 *Alberta Law Review* 365.

111. Voir CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1re sess., 41e légis., 2 mai 2012, « Initiatives ministérielles. Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable », p. 7471 (M. Joe Oliver) ; Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, nº 3, 2016, p. 15.

plique pas nécessairement des délais supérieurs à ceux de l'ONÉ, ni des délais excessivement déraisonnables, ces derniers pouvant d'ailleurs varier en fonction des incidents menant à des prorogations.

Si toutefois, comme nous avons tenté de le démontrer ci-dessus, le processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux prévu par la LQE n'entrave pas en lui-même le cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial ni n'est incompatible avec la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, la question de savoir ce qu'il peut advenir au terme de ce processus reste entière. À notre avis, le scénario où le gouvernement du Québec aurait refusé d'émettre un certificat d'autorisation pour le projet Énergie Est est le plus simple : son opposition à la construction du pipeline sur son territoire aurait certainement été considérée par les tribunaux comme une interdiction qui porte une atteinte grave et importante au cœur de la compétence fédérale, obligeant « le Parlement à choisir entre accepter que la province puisse interdire [les pipelines] ou légiférer expressément de manière à écarter la loi provinciale[112] ». Dans *Coastal First Nations*, la juge Koenigsberg a justement affirmé qu'en refusant un projet de pipeline interprovincial la province se trouverait à agir de manière inconstitutionnelle[113], et la Cour d'appel du Québec, dans l'affaire *Mascouche*, a également évoqué le fait qu'en refusant le certificat d'autorisation et en empêchant l'implantation de l'entreprise fédérale, le ministre agirait de façon illégale[114]. En outre, un refus provincial s'opposant à une approbation du fédéral permettrait probablement d'établir.

Le scénario dans lequel le gouvernement du Québec aurait approuvé le projet est moins clair que celui où il l'aurait refusé, car l'analyse doit alors se concentrer sur la nature des conditions précises dont il aurait pu accompagner le certificat d'autorisation ainsi que sur leur interaction avec d'éventuelles conditions imposées par le gouvernement fédéral. En effet, comme le soulignait la juge Koenigsberg, bien que l'imposition de conditions par les autorités provinciales ne pose en principe aucun problème, cela ne veut pas dire que n'importe quelle condition puisse être imposée[115]. Tout d'abord, des conditions qui poseraient des obstacles graves à la réalisation d'un pipeline interprovincial et mineraient grandement sa faisabilité pourraient être interprétées comme une opposition au projet, ce qui renverrait pratiquement au premier cas de figure[116]. Suivant l'état actuel de la jurisprudence, il est également fort probable que des conditions exigeant des changements au tracé du pipeline ou à l'emplacement des infrastructures connexes constitueraient une entrave à la compétence sur le transport interprovincial[117]. Ces éléments se situent au cœur de cette compétence fédérale. Une décision très récente de la Cour supérieure du Québec confirme d'ailleurs que des municipalités ne peuvent pas unilatéralement imposer le déplacement d'équipements ou d'infrastructures de télécommunications[118]. Cela rend d'autant plus risquée l'intervention municipale ou provinciale qui modifierait ou aurait un impact

---

112. *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536, par. 60. Voir Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, n° 3, 2016, p. 7.

113. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 58.

114. *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426, par. 77.

115. *Coastal First Nations c. British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34, par. 72 et 73.

116. Daniel GRALNICK, « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, n° 3, 2016, p. 7.

117. Voir plus particulièrement *Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC*, 2015 BCSC 2140 ; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536 ; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 RCS 453 ; *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23.

118. *Vidéotron c. Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571, par. 165-179.

direct sur les infrastructures essentielles au transport interprovincial d'hydrocarbures, touchant par exemple au tracé ou à l'emplacement des stations de pompages et des réservoirs.

Outre les changements qui pourraient être exigés au tracé proposé et à l'emplacement des infrastructures connexes, et bien qu'il s'agisse ici de spéculation, la nature de plusieurs conditions susceptibles d'être imposées par le gouvernement du Québec ne nous paraît pas nécessairement constituer une entrave à la compétence fédérale. Ce serait notamment le cas des conditions visant : des mesures d'atténuation des impacts du projet sur la végétation, la faune (incluant les espèces menacées et en péril), les milieux humides, les cours d'eau, les sols, les eaux de surface et souterraines et les gaz à effet de serre ; des mesures de restauration de la végétation et de la faune ; des mesures de compensation visant les milieux humide[119], hydrique ou terrestre ; ainsi que des mesures de sécurité et d'urgence, telles des modifications au programme de gestion des situations d'urgence de l'entreprise. Les conditions de ce type concernent l'environnement ainsi que la santé et la sécurité, des matières qui présentent un double aspect et qui relèvent de la compétence provinciale ; leur applicabilité est appuyée par la jurisprudence[120].

Dans la mesure où il est bien établi que le Parlement dispose de la compétence de légiférer sur la structure des installations matérielles essentielles des entreprises fédérales de transport, les conditions qui viseraient certains aspects de la construction du pipeline seraient plus litigieuses. Sur cette question, nous pouvons raisonner par analogie avec la compétence fédérale en matière d'aéronautique, dont le contenu minimum inclut les plans, les dimensions et les matériaux qui seront utilisés pour la construction et tout ce qui touche à la structure même de l'aéroport et qui aurait « un effet direct sur ses qualités fonctionnelles[121] ». Dans l'arrêt *Burlington Airpark*, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé applicable à un aéroport un règlement municipal ayant pour objet la protection de l'environnement et de la santé des citoyens, règlement qui exigeait l'obtention d'un permis préalablement à des travaux de déblayage et de remblayage dans le but d'empêcher l'utilisation de produits de remblai souillés[122]. Si elle reconnaissait que la réglementation de la qualité du remblai pourrait avoir un impact sur la manière de prendre une décision quant à la construction d'un aéroport conformément aux spécifications fédérales, la Cour était néanmoins d'avis que cette réglementation n'aurait pas d'effet direct sur les qualités fonctionnelles ou le caractère adéquat du produit fini[123] et n'entravait pas le cœur de la compétence fédérale[124].

Sur la base de ce raisonnement, nous croyons que les conditions suivantes *affecteraient* assurément la structure même des installations essentielles du transport par pipeline sans toutefois nécessairement entraîner des conséquences excessives sur l'exercice par le Parlement de sa compétence sur le transport interprovincial : l'obligation de prévoir des réservoirs et des bassins de récupération d'hydrocarbures d'un volume suffisamment grand[125] ; l'obligation de gainer ou de doubler les conduites en certains endroits névralgiques pour l'environnement ou encore de prévoir une protection cathodique pour éviter la corrosion du pipeline par les lignes d'électricité

---

119. Voir cependant Ville de Mascouche c. 9105425 Canada Association, 2018 QCCS 550.

120. Voir la section 1.2.2.

121. *Construction Montcalm inc. c. Québec (Commission du salaire minimum)*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 771.

122. *Burlington Airpark c. City of Burlington*, 2014 ONCA 468, par. 11.

123. *Ibid.*, par. 12.

124. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 77.

125. Voir Gabriel DELISLE, « Le projet d'oléoduc préoccupe la ville de Trois-Rivières », *Le Nouvelliste*, 8 avril 2015.

à haute tension[126] ; l'obligation de construire des bassins de confinement de part et d'autre d'un cours d'eau ou d'installer des « clapets antiretour [...] dans les sections descendantes [d'un] [...] oléoduc près des sources d'approvisionnement en eau potable et des milieux humides[127] » comme l'a demandé la ville de Trois-Rivières ; l'obligation d'effectuer des essais hydrostatiques supplémentaires ou d'installer des vannes de sécurité automatiques[128]. Bien que ces conditions entraînent des coûts plus élevés pour l'entreprise fédérale, nous croyons qu'elles ne constitueraient généralement pas une entrave, à moins que ces coûts soient excessifs[129]. Le seuil à partir duquel des coûts supplémentaires auraient pour effet d'entraver le cœur d'une compétence fédérale variera nécessairement en fonction du contexte de chaque cas. Dans leur analyse, les tribunaux pourraient tenir compte, par exemple, des délais additionnels que ces coûts engendreraient, de leur effet sur la viabilité économique du projet ainsi que de la nature et de l'ampleur du projet. Cependant, il s'agit là, fort probablement, du plus loin où pourrait aller le gouvernement du Québec, et de bons arguments militent aussi en faveur d'une constatation d'entrave dans ces contextes. Par exemple, des conditions touchant aux dimensions et aux matériaux et ayant un impact direct sur les qualités fonctionnelles du pipeline seraient sans doute déclarées inapplicables.

À notre connaissance, il n'existe actuellement aucun précédent ayant jugé absolument nécessaire d'appliquer la doctrine de l'exclusivité des compétences dans un cas où une loi environnementale provinciale prévoit l'application d'un processus d'évaluation environnementale à une entreprise de transport interprovincial. Suivant les enseignements de la Cour suprême à cet égard, et en gardant à l'esprit le fait que l'environnement est une compétence partagée présentant un double aspect, il nous semble préférable qu'un litige constitutionnel relativement aux conditions imposées par le gouvernement provincial soit résolu par l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale, sauf dans les cas très clairs d'entrave à la réalisation du cœur de la compétence fédérale. L'utilisation cette doctrine permettrait sans doute l'application concurrente de plusieurs conditions imposées par les autorités provinciale et fédérale. En effet, outre les cas où une condition provinciale irait directement à l'encontre d'une condition ou une décision fédérale, par exemple en ce qui concerne le tracé, l'emplacement des infrastructures connexes ou certaines composantes de la structure du pipeline, les conditions provinciales plus restrictives que celles du fédéral pourraient peut-être s'appliquer au projet Énergie Est puisque la Cour suprême a plus d'une fois reconnu que les lois provinciales peuvent, sans que cela n'entraîne nécessairement de conflit, imposer des exigences plus strictes que celles du Parlement[130].

---

126. Voir ASSOCIATION DE PROPRIÉTAIRES PRIVÉS, AGRICOLES (ACÉRICOLES) ET FORESTIERS, *Projet oléoduc Énergie Est*, mémoire présenté au BAPE (20 avril 2016), p. 4-12, en ligne : <https://www.rvhq.ca/wp-content/uploads/2016/05/ASSOCIATION-DE-PROPRI%C3%89TAIRES-PRIV%C3%89S-AGRICOLES-AC%C3%89RICOLES-ET-FORESTIERS-BAPE-%C3%89nergie-Est-M%C3%A9moire.pdf>.

127. Gabriel DELISLE, « Le projet d'oléoduc préoccupe la ville de Trois-Rivières », *Le Nouvelliste*, 8 avril 2015.

128. Voir LES CITOYENS AU COURANT, *Preuve écrite – Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9*, 7 août 2013, OF-Fac-Oil-E101-2012-10 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/982884>.

129. *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 958 ; *Northwestern Outback Aviation Ltd. c. Ontario (Attorney General)*, [2011] O.J. No. 1081 (Cour sup. Ont.), par. 15.

130. *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 34-41 ; *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, [2015] 3 RCS 327, par. 26 ; *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419, par. 25. Voir Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-7.

2.2.2 Le pouvoir réglementaire des municipalités

Le droit constitutionnel canadien ne fait pas de distinction entre les pouvoirs provinciaux et municipaux aux fins du partage des compétences, puisque le paragraphe 92(8) *L.C. 1867* attribue aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer sur les institutions municipales. Les municipalités n'ont donc aucun statut constitutionnel indépendant ; elles sont subordonnées au pouvoir provincial, qui détermine l'étendue des pouvoirs délégués qu'elles pourront exercer[131]. Malgré ce statut, les fonctions et responsabilités octroyées aux municipalités n'ont cessé d'augmenter. Dans l'arrêt *Spraytech*, la Cour suprême consacrait en 2001 l'importance du rôle accru des municipalités en reconnaissant le principe de subsidiarité :

> Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité, mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population[132].

Étant donné leur proximité avec les citoyens ainsi que l'ampleur des défis auxquels les collectivités locales sont confrontées, les municipalités doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante, et les tribunaux sont donc invités à faire une interprétation « bienveillante » des règlements qu'elles adoptent en se rappelant ce principe de subsidiarité[133]. En 2006, par l'adoption de la *Loi sur les compétences municipales*[134], le législateur québécois a entériné cette évolution et a « mis définitivement un terme à une approche réductionniste en matière d'interprétation des pouvoirs municipaux qui durait depuis plus d'un siècle[135] » en déléguant aux municipalités « des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population[136] », pouvoirs qui doivent s'interpréter, sauf intention contraire, de manière large et libérale[137]. La *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*[138], sanctionnée le 16 juin 2017, est un pas supplémentaire dans cette direction.

---

131. David ROBITAILLE, « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 2-4.

132. *114957 Canada ltée c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 3.

133. Annie ROCHETTE et Hugo COLLIN, « Municipalités et protection de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 3, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 7. Voir *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 6-7, 10 ; *R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472, par. 17 ; *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2010 QCCS 1370 ; *Chalets St-Adolphe inc. c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491.

134. RLRQ, c. 47.1.

135. Daniel BOUCHARD et Sarah LECLERC, « Réflexion sur la sous-utilisation des pouvoirs municipaux en environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 418, *Développements récents en droit de l'environnement (2016)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 35.

136. *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. 47.1, art. 2.

137. *Ibid.* Voir *Ferme L'Évasion inc. c. Elgin (Municipalité du canton d')*, 2011 QCCA 967, par. 7.

138. *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, projet de loi n° 122 (sanction 16 juin 2017), 1re sess., 41e légis. (Qc).

La *Loi sur les compétences municipales* est l'une des plus importantes sources des pouvoirs délégués par la province de Québec aux municipalités[139]. Elle prévoit notamment que toute municipalité a des compétences générales en matière d'environnement, de nuisances et de sécurité[140], et que chacune d'elles peut donc adopter des règlements portant sur ces matières[141]. Au-delà de ces compétences générales, les municipalités disposent également d'un pouvoir résiduaire de réglementation qui leur permet d'adopter des normes « pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de [leur] population[142] ». Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, la municipalité peut procéder de diverses manières, notamment par prohibition ou encore en exigeant l'obtention d'un permis[143], étant entendu qu'elle doit respecter le partage des compétences et ne pas entraver le cœur des compétences fédérales.

Les nombreuses inquiétudes que suscite dans les communautés locales un projet comme Énergie Est soulèvent naturellement la question de savoir dans quelle mesure le pouvoir réglementaire des municipalités peut être utilisé afin de résoudre les problèmes touchant à l'environnement, à la sécurité publique et à la santé de la population. Dans cette perspective, un collectif de juristes québécois a élaboré le *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité*[144], qui tente de répondre à des besoins locaux tout en respectant le cadre constitutionnel. Ce règlement, d'ailleurs adopté par plusieurs municipalités[145], impose dans un premier temps l'obtention d'un permis municipal pour toute société ou compagnie qui souhaite installer et exploiter un pipeline sur le domaine municipal. L'émission du permis est notamment soumise aux conditions suivantes : une sûreté d'une valeur minimale de 10 millions de dollars pour assurer la remise des lieux en état le cas échéant ; un plan d'urgence adapté à la municipalité en vue de faire face à tout déversement de pétrole, fuite de gaz ou incident en lien avec l'installation ; un engagement écrit de collaborer avec la municipalité pour mettre en place un mécanisme de surveillance local de l'installation et réaliser toute inspection dans les délais prévus par ledit mécanisme de surveillance ; ainsi qu'un engagement écrit d'informer la municipalité de la nature des produits transportés dans ladite installation et de toute modification de la qualité ou de la quantité desdits produits.

À la lumière de la jurisprudence qui a appliqué des normes ayant trait à l'environnement et à la santé et la sécurité à des entreprises fédérales, ce règlement modèle ne nous semble pas constituer une entrave à la

---

139. Pour un examen détaillé des différentes sources de pouvoirs, voir Annie ROCHETTE et Hugo COLLIN, « Municipalités et protection de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 3, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 24-59.

140. *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. 47.1, art. 4.

141. *Ibid.*, art. 19, 59 et 62.

142. *Ibid.*, art. 85.

143. *Ibid.*, art. 6 1°) et 2°).

144. Voir Richard E. LANGELIER, « La compétence sur les pipelines interprovinciaux et les enjeux environnementaux : prolégomènes à une analyse sociojuridique », avril 2014, p. 70-75, en ligne : <http://www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/accueil/images/pdf/prol%C3%A9gom%C3%A8nes.pdf>.

145. Voir Municipalité de Lanoraie, Règlement n° 87-2014, *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité* (11 août 2014), en ligne : <www.lanoraie.ca/> ; Municipalité de Batiscan, Règlement n° 171-2014, *Règlement concernant l'installation d'un pipeline terrestre sur le territoire de la municipalité de Batiscan* (2 juin 2014), en ligne : <www.batiscan.ca> ; Municipalité de Sainte-Justine-de-Newton, *Règlement n° 337 de Sainte-Justine-de-Newton*, en ligne : <http://www.sainte-justine-de newton.ca/sites/default/files/pdf/Regle%20337.pdf>.

compétence fédérale sur les pipelines interprovinciaux. Rappelons que les lois et règlements suivants ont été jugés applicables : des lois provinciales sur la santé et la sécurité obligeant à fournir des plans d'urgence[146] et prévoyant des exigences concernant la composition du comité en santé et sécurité de l'entreprise[147] ; un règlement prescrivant l'obtention d'un permis et le respect de normes en matière de transport, de stockage et de manipulation de BPC ainsi que la fourniture d'un certificat d'assurance d'un million de dollars[148] ; un règlement prévoyant des normes d'entreposage et de manipulation de produits dangereux, l'obligation de préparer un plan d'urgence et d'installer des détecteurs de fumée dans le but de réduire les risques de feu et de protéger la santé et l'environnement[149]. La nature de ces normes est similaire à celle du *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité*. Toutefois, il faut rappeler que certaines décisions récentes des tribunaux ont jugé que le simple fait d'exiger un permis pour des installations nécessaires aux activités d'une entreprise fédérale constituait une entrave au cœur de la compétence fédérale[150]. Or, comme nous l'avons avancé, ces décisions présument de l'entrave dès que l'autorité locale dispose de pouvoirs permettant théoriquement de refuser un projet, alors que la jurisprudence majoritaire exige la démonstration d'une preuve effective et concrète de l'entrave constitutionnelle[151]. À moins que le règlement n'exige des conditions incompatibles avec une condition ou une norme fédérale, le simple fait de soumettre un projet comme Énergie Est au *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité* ne nous semble pas devoir générer un conflit d'application ou un conflit d'objet. Par exemple, dans l'arrêt *Lafarge* (2007), la Cour suprême du Canada déclarait inopérant un règlement de la Ville de Vancouver imposant l'obtention d'un permis, car il était prouvé que le projet Lafarge, dans sa forme actuelle telle qu'approuvée par l'autorité fédérale, ne respectait pas les conditions réglementaires. En théorie, selon la majorité de la Cour, la norme fédérale et la norme municipale n'étaient pas susceptibles d'application simultanée[152]. Or, il n'y avait aucune preuve effective d'un refus de la part de la Ville de Vancouver, qui avait même accepté le projet en le confiant à l'autorité fédérale, et l'opinion minoritaire du juge Bastarache nous paraît donc plus juste : « J'ajouterais que la simple obligation d'obtenir un permis aux termes de la loi provinciale, sans la preuve qu'un permis ne serait pas octroyé en l'espèce, n'indique pas nécessairement un conflit d'application explicite avec la loi fédérale, puisque l'observance d'une loi n'entraîne pas nécessairement la violation de l'autre[153]. »

Il faut tenir compte cependant de deux décisions récentes de la Cour supérieure du Québec qui nous semblent rompre avec l'équilibre constitutionnel. Ainsi, dans les affaires *IMTT*, que nous avons résumée ci-dessus, et *Vidéotron c. Gatineau*, la Cour a jugé que l'adoption de normes par le Parlement fédéral dans l'in-

---

146. *Jim Pattison Enterprise c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2011 BCCA 25.

147. *R c. Leavens Aviation Inc.*, 2008 ONCJ 473.

148. *Regina c. TNT Canada*, [1986] OJ No 1322 (ON CA).

149. *TransCanada Pipelines Ltd. c Ontario (Ministry of Community Safety and Correctional Services)*, [2007] OJ No 3014 (ON CS) (QL).

150. *Neuville (Ville de) c. 9247-9104 Québec inc.*, 2016 QCCS 113 ; *Leclerc c. Lévis (Ville de)*, 2016 QCCS 6328. Au même effet, voir : *Oshawa (City) c. 536813 Ontario Limited*, 2016 ONCJ 287 et *Parkland Airport Development Corporation v. Parkland (County)*, 2013 ABQB 641.

151. Voir la section 1.2.2.

152. *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada inc.*, [2007] 2 RCS 86, par. 81 et 82.

153. *Ibid.*, 113. Voir Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-8.

térêt économique national et en vue d'assurer l'efficacité d'activités relevant de ses compétences avait pour effet de créer un conflit d'intention entre ces normes et toutes normes locales adoptées de manière valide par une province ou une municipalité. Si ce raisonnement était appliqué au domaine du transport interprovincial d'hydrocarbures, cela pourrait mener à l'inopérabilité de toute loi ou tout règlement validement adopté par des autorités provinciales ou municipales qui gêneraient l'efficacité et l'intérêt économique national en ce domaine. Nonobstant ces deux décisions, qui ne nous semblent pas, pour l'instant du moins, représenter le courant juridique majoritaire, les autorités locales disposent, selon nous, d'une certaine marge de manœuvre relativement à un projet de pipeline interprovincial.

Dans l'hypothèse où un projet de cette nature serait réalisé, il reste encore la question des recours prévus par les lois fédérales et provinciales dont disposent les autorités locales et les citoyens en cas de déversement. C'est l'objet de la partie suivante.

PARTIE 3 – LES RECOURS EN CAS DE DÉVERSEMENT D'HYDROCARBURES D'UN PIPELINE INTERPROVINCIAL : APPLICATION DE NORMES FÉDÉRALES À UN PHÉNOMÈNE LOCAL

L'exploitation d'un pipeline interprovincial comporte certains risques pour les humains et les écosystèmes qui se trouvent sur les territoires qu'il traverse. Parmi ces risques, on trouve la possibilité d'un déversement ou rejet d'hydrocarbures. La *Loi sur l'Office national de l'énergie*[1] prévoit le cas de tels déversements et énonce les mesures d'intervention et de nettoyage de même que les recours en responsabilité civile permettant aux citoyens et aux deux paliers de gouvernement de réclamer des dommages-intérêts pour les préjudices subis. Ces recours en responsabilité civile ont une vocation compensatoire. La loi prévoit par ailleurs des recours pénaux permettant d'imposer des peines aux parties responsables de la pollution et ainsi de les dissuader de commettre les manquements à l'origine de la pollution.

Dans cette partie, nous présenterons tout d'abord les mesures de nettoyage prévues par le *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*[2], le régime fédéral de responsabilité civile de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ainsi que les peines prévues en vertu des lois fédérales (3.1). Nous tenterons d'apporter des éclaircissements à la question de savoir si les recours civils mis en place permettent de compenser l'entièreté des dommages subis.

Comme les pipelines en question traversent des territoires provinciaux, il est également pertinent de se demander si les recours en responsabilités civile et pénale prévus par le Code civil du Québec et par diverses lois environnementales provinciales, dont la *Loi sur la qualité de l'environnement* et d'autres lois sectorielles, trouveraient application advenant un rejet d'hydrocarbures provenant du pipeline (3.2). Il s'agira alors de déterminer si le régime fédéral doit s'appliquer de façon exclusive ou s'il peut être complété par la législation provinciale. Comme dans la partie 2, l'examen de cette question sera l'occasion d'appliquer les enseignements de la première partie de ce rapport afin de connaître les limites susceptibles d'être imposées aux compétences provinciales et municipales par les différentes doctrines constitutionnelles.

3.1 Les mécanismes d'indemnisation et de nettoyage prévus par les lois fédérales

3.1.1 Les mesures de nettoyage et d'intervention

Lorsque des hydrocarbures sont déversés dans l'environnement, certaines mesures doivent être prises afin d'empêcher leur propagation et de nettoyer les éléments biophysiques qui ont été contaminés. L'obligation de

1. L.R.C. 1985, c. N-7.
2. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres,* DORS 99/294 (Gaz. Can. II).

mettre en place de telles mesures de nettoyage et d'intervention est prévue au *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres*. Adopté en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie,* ce règlement traite des obligations et responsabilités des compagnies exploitantes en ce qui a trait à la conception du pipeline, aux matériaux utilisés, à sa construction, aux essais ainsi qu'aux normes relatives à son exploitation et à la cessation de son exploitation. Il dispose que la compagnie qui conçoit, construit ou exploite un pipeline doit établir un « programme de gestion des situations d'urgence qui permet de prévoir, de prévenir, de gérer et d'atténuer les conditions pouvant avoir une incidence négative sur les biens, l'environnement ou la sécurité des travailleurs ou du public, en présence d'une situation d'urgence[3] ». Ce programme doit être assorti d'un manuel des mesures d'urgences[4]. La compagnie a une obligation continue de demeurer en communication avec tous les organismes qui pourraient devoir intervenir en cas d'urgence sur le pipeline, et de les aviser, le cas échéant. Cela inclut évidemment l'ONÉ, auquel elle devrait remettre un rapport d'incidents préliminaire et détaillé si un accident survenait[5].

Par exemple, le programme de gestion des situations d'urgence qui était prévu par TransCanada pour le projet Énergie Est contenait les éléments suivants. À la suite du décèlement d'une fuite, qui enclenche les procédures de notifications à tous les organismes concernés, l'intervention d'urgence s'effectue en quatre phases : 1) arrêt de la station de pompage ; 2) fermeture des vannes pour isoler la fuite ; 3) arrêt de l'écoulement du tuyau ; 4) confinement et rétablissement, qui peuvent s'effectuer parallèlement aux autres étapes[6]. Alors que la durée des trois premières phases détermine la quantité de pétrole rejeté, la dernière phase limite la propagation de celui-ci et ses effets potentiels. Les mesures de nettoyage visent donc à confiner le pétrole ainsi qu'à le récupérer par « le pompage et l'aspiration mécanique, l'utilisation de produits absorbants (p. ex. tampons) et l'excavation des sols[7] », ou encore par l'épandage de surfactants biologiques et d'agents oxydants chimiques ou le brûlage du liquide déversé. Lorsque des eaux de surface sont touchées, les mesures de confinement habituellement utilisées comprennent des barrages flottants, des tampons absorbants, des engins de terrassement, « des sacs de sable et des tuyaux de polychlorure de vinyle (PVC) pour la construction de digues terrestres et de barrages à écoulement restreint[8] ».

Parallèlement à ces activités de confinement et de récupération ou à la suite de celles-ci, le programme prévoyait que le personnel d'intervention devait entreprendre des mesures d'assainissement conformément aux directives des organismes de réglementation – notamment le *Guide sur le processus de réhabilitation de l'ONÉ* – qui visent à contrer les effets *souterrains* d'un déversement sur le sol et les eaux[9]. Dans son guide, l'ONÉ précise que « [d]'autres organismes de réglementation (ministères de l'Environnement provinciaux ou territoriaux, services de santé, municipalités et ministères fédéraux) peuvent être mis à contribution et consultés à

---

3. *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres,* DORS 99/294 (Gaz. Can. II), art. 32(1).

4. *Ibid.*, art 32 (1.1).

5. *Ibid.*, art. 33, 34 et 52.

6. TRANSCANADA PIPELINES LIMITED, *Demande consolidée – Volume 19 : Accidents et défaillances, Section 7 : Sécurité du pipeline* (mai 2016), p. 7-8, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/> (consulté le 18 août 2017).

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, p. 7-13 ; OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, *Guide sur le processus de réhabilitation*, 2011, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/sftnvrnmnt/nvrnmnt/rmdtnprcssgd/rmdtnprcssgd-fra.pdf>.

différentes étapes du processus[10] ». Si les municipalités et les provinces ne peuvent adopter de lois ou règlements visant spécifiquement les oléoducs, ni interdire l'utilisation de produits chimiques essentiels à ceux-ci, matière de compétence fédérale, elles peuvent toutefois être consultées et impliquées dans le processus fédéral d'élaboration des directives liées aux mesures d'assainissement.

3.1.2 Les régimes fédéraux de responsabilité civile

La *Loi sur la sûreté des pipelines*[11], qui fut sanctionnée le 18 juin 2015, a modifié la *Loi sur l'Office national de l'énergie* de manière à établir un régime spécifique encadrant la responsabilité des compagnies exploitant un pipeline lorsque survient un rejet de gaz, de pétrole ou de tout autre produit. Selon le préambule de la Loi, ces modifications visaient notamment à renforcer le principe du pollueur-payeur, selon lequel « les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci[12] ». Les dispositions de la *Loi sur les sûretés des pipelines* sont entrées en vigueur au mois de juin 2016 et n'ont fait au moment d'écrire ces lignes l'objet d'aucune étude détaillée et d'aucune décision des tribunaux. Cette sous-section sera donc l'occasion d'exposer sommairement ce nouveau régime.

3.1.2.1 Les types de dommages

C'est l'article 48.12 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui prévoit le régime de responsabilité civile de « toutes les personnes à la faute ou négligence desquelles » un rejet d'hydrocarbures est attribuable. Bien qu'un tel déversement puisse entraîner une multitude de dommages de nature différente – notamment la pollution des sols, de cours d'eau de surface, d'eau souterraine ou de la propriété d'une personne –, ce régime permet uniquement l'indemnisation des types de dommages qui y sont énumérés, soit :

a) [l]es pertes ou dommages réels subis par toute personne à la suite du rejet ou à la suite des mesures prises à son égard ;
b) [l]es frais raisonnablement engagés par Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, un corps dirigeant autochtone ou toute autre personne pour la prise de mesures à l'égard du rejet ;
c) [l]a perte de la valeur de non-usage liée aux ressources publiques touchées par le rejet ou des mesures prises à son égard[13].

Ce troisième type de dommage, qui fut récemment ajouté au régime de responsabilité de plusieurs autres lois fédérales[14], ne peut être réclamé que par une province ou le gouvernement fédéral[15]. La portée d'expressions telles que « pertes ou dommages réels », « raisonnablement engagés », « perte de la valeur de non-usage »

10. *Ibid.*, p. 2.
11. *Loi sur la sûreté des pipelines*, L.C. 2015, c. 21.
12. *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6 o).
13. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (1) (nous soulignons).
14. Voir *Loi sur la sûreté et la sécurité en matière énergétique*, L.C. 2015, c. 4.
15. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (9).

et « ressources publiques » est d'une grande importance, car leur interprétation peut avoir une incidence sur l'étendue de la compensation des victimes et de l'écosystème. Or la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la jurisprudence n'en offrent aucune définition. Cette faiblesse a également été soulignée à l'égard de régimes de responsabilité similaires pour déversement d'hydrocarbures provenant des plateformes extracôtières dans le golfe du Saint-Laurent et prévoyant ces mêmes types de dommages[16], soit ceux mis en place par la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador*[17] et par le projet de loi n° 49[18].

Pour ce qui est du premier type – les pertes ou dommages réels subis par toute personne à la suite du rejet ou à la suite des mesures prises à son égard –, il permet, à notre avis, aux parties lésées de réclamer des dommages-intérêts pour les préjudices matériels, les pertes de profits d'une entreprise empêchée de continuer ses activités ou encore les dommages corporels ou psychologiques d'une personne. La *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador* nous permet de raisonner par analogie en ce qu'elle définit l'expression « perte ou dommages réels » par « la perte d'un revenu, y compris un revenu futur, et, à l'égard des peuples autochtones du Canada, la perte de possibilités de chasse, de pêche ou de cueillette[19] ». Comme le souligne Stéphanie Roy, la version anglaise de la loi faisant l'usage de l'expression « *actual loss or damage*[20] », il est également légitime de penser que l'expression « perte ou dommages réels » vise les dommages *directs* qui résultent du déversement, ceux-ci pouvant en principe inclure les dommages à la propriété ainsi que les dommages corporels et psychologiques[21].

En ce qui a trait au deuxième type de dommage – les frais raisonnablement engagés par Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, un corps dirigeant autochtone ou toute autre personne pour la prise de mesures à l'égard du rejet –, si l'expression « raisonnablement engagés » renvoie essentiellement au caractère raisonnable des frais engagés[22], la question de savoir ce qui se qualifie comme mesure indemnisable prise à l'égard du rejet demeure ouverte. Ce chef de dommage permet certainement le recouvrement de tous les frais raisonnables qui découlent des mesures de nettoyage, telles que l'assainissement du sol et des eaux, mais permet-il également celui des mesures de remise en état, soit les mesures visant la restauration et le rétablissement de l'écosystème ? À notre avis, et bien que cela soit sujet à interprétation[23], la réponse devrait

---

16. Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016 ; et Stéphanie ROY, « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355.

17. L.C. 1987, c. 3, art. 162.

18. *Loi assurant la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent*, projet de loi n° 49 (présentation 11 juin 2015), 1re sess., 41e légis. (Qc).

19. *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador*, L.C. 1987, c. 3, art. 160 (2)a).

20. John A. YORGIS et Catherine COTTER, *Barron's Canadian Law Dictionary*, 6e éd., Hauppauge (New York), Barron's Educational Series, 2009, *s.v.* « *damages* ».

21. Stéphanie ROY, « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 393.

22. Voir A. William MOREIRA, Cecily Y. STRICKLAND et David G. HENLEY, « Liability for Marine Pollution from Offshore Operations », (2003) 26 *Dalhousie Law Journal* 429, p. 457.

23. Voir William AMOS et Ian MIRON, « Protecting Taxpayers and the Environment Through Reform of Canada's Offshore Liability Regime », (2013) 9:1 *McGill International Journal of Sustainable Development Law Policy* 3, p. 48 ; et Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 95-97.

être positive. La Loi n'exclut pas certains types de mesures, mais les conditionne à un critère de raisonnabilité. Un gouvernement provincial qui se trouverait dans l'obligation d'agir en lieu et place de la personne responsable pour entreprendre les mesures de nettoyage et de restauration de l'écosystème devrait à tout le moins être en mesure de recouvrer les coûts *raisonnables* de ces mesures[24]. Nous avons traité de la possibilité de réclamer des dommages pour les pertes directes de nature économique ou personnelle et des frais de nettoyages engagés par les gouvernements. Mais qu'en est-il des dommages causés à l'environnement lui-même ? Le Québec peut-il obtenir compensation pour la pollution du sol et d'une nappe phréatique qui ne retrouveraient pas leur qualité initiale malgré les mesures de nettoyage et de restauration ?

En ouvrant la porte à l'indemnisation de « la perte de la valeur de non-usage liée aux ressources publiques », le législateur a introduit une nouveauté législative qui nous laisse dans le doute quant à sa portée réelle, mais dont il est néanmoins permis de penser qu'elle pourrait mener à l'indemnisation de plusieurs préjudices environnementaux au-delà des seuls coûts de remise en état. En effet, l'expression anglaise « *loss of non-use value relating to a public resource* » renvoie à une méthode économique d'évaluation des préjudices environnementaux qui « favorise la protection de l'environnement et la compensation de dommages, en ce qu'elle va plus loin que la méthode traditionnelle d'évaluation des préjudices environnementaux, qui les évalue comme équivalents aux coûts de restauration[25] ». Ce nouveau chef de dommage permettrait ainsi de réclamer des dommages-intérêts pour la perte de valeur de composantes de l'environnement, une possibilité qui avait justement été évoquée par la Cour suprême dans l'affaire *Canadian Forest Products Ltd.*[26]. Malgré cette avancée, ce type de dommage tient compte de la valeur de l'environnement par rapport à l'usage qui peut en être fait par l'être humain, et nous sommes donc bien loin d'une consécration de la « valeur intrinsèque » de l'environnement[27]. Notons également que, dans la collocation des créances fondées sur ce régime, celles qui correspondent aux pertes de valeur de non-usage arrivent au dernier rang[28], ce qui signifie pratiquement que ces pertes risquent de ne pas être indemnisées dans la mesure où les fonds disponibles sont susceptibles d'être épuisés par les deux autres types de dommage. L'objectif de ces dispositions, soit de renforcer le principe du pollueur-payeur[29], n'apparaît donc pas entièrement atteint.

---

24. Par exemple, en vertu de l'article 114.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2), lorsqu'il y a urgence, le ministre peut ordonner à une personne d'enlever tout contaminant rejeté dans l'eau ou sur le sol et de « prendre les mesures requises pour nettoyer l'eau et le sol et pour que ces contaminants cessent de se répandre ou de se propager dans l'environnement ». L'article 113 permet quant à lui au ministre de faire exécuter une ordonnance de décontamination aux frais du contrevenant et d'en recouvrer le coût de ce dernier s'il ne s'exécute pas en temps opportun.

25. Jamie BENIDICKSON, *Environmental Law*, 4e éd., Toronto, Irwin Law, 2013, p. 219. Voir Stéphanie ROY, « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 396-397.

26. *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74, p. 81.

27. Voir sur ce point Stéphanie ROY, « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 397-401.

28. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (10).

29. *Ibid.*, art. 48.11.

3.1.2.2 Les types de responsabilité et le plafond d'indemnisation

Le régime de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit explicitement une responsabilité de type absolue en cas de rejet non intentionnel ou non contrôlé d'hydrocarbures, c'est-à-dire que « la compagnie autorisée, au titre de la présente loi, à construire ou à exploiter ce pipeline est responsable, en l'absence de preuve de faute ou de négligence[30] ». Cela allège grandement le fardeau de preuve de ceux qui réclament des dommages-intérêts, car ils n'ont pas à prouver la faute de la compagnie exploitante, cette dernière ne pouvant d'ailleurs pas se dégager de sa responsabilité en invoquant un moyen de défense[31]. Les demandeurs qui souhaitent se voir indemniser peuvent s'en tenir à prouver le fait du rejet et le lien de causalité entre ce dernier et les dommages subis. Leur fardeau est d'autant plus réduit que la loi identifie la personne responsable de leur réclamation, soit la compagnie détentrice de l'autorisation de construire ou exploiter le pipeline[32].

Malgré les avantages qui découlent d'un tel régime pour les victimes, le législateur a instauré un plafond d'indemnisation qui limite le montant des dommages-intérêts qui peuvent être obtenus en vertu du régime, ce qui « permet de réconcilier l'intérêt financier des personnes qui subissent une perte et celui des exploitants, qui ne se voient pas exposés à un risque illimité en cas d'accident, sans nécessairement avoir commis une faute[33] ». Ainsi, dans le cas d'une compagnie qui exploite « un ou plusieurs pipelines ayant la capacité — individuellement ou collectivement — de transporter au moins deux cent cinquante mille barils de pétrole par jour », ce qui aurait été le cas d'Énergie Est, le montant total des réclamations indemnisées au titre du régime de responsabilité absolue ne pourrait excéder un milliard de dollars[34]. Notons que le gouverneur en conseil peut prévoir par règlement un montant supérieur pour les compagnies exploitant des pipelines qui ont une telle capacité; celles exploitant des pipelines de moindre capacité sont sujettes à un plafond différent qui n'a pas encore été fixé[35]. Notons également que l'ONÉ possède le pouvoir d'ordonner à toute compagnie qui a provoqué un rejet non intentionnel ou non contrôlé « de rembourser toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou municipale, tout corps dirigeant autochtone ou toute personne des frais que l'Office juge raisonnables — même si ceux-ci dépassent les limites de responsabilité visées au paragraphe 48.12(5) qui s'appliquent à cette compagnie— pour les mesures raisonnables que cette institution, ce corps dirigeant ou cette personne a prises à l'égard du rejet[36] ». Il est donc possible que les « mesures raisonnables prises à l'égard du rejet » soient indemnisées même si les frais encourus dépassaient le milliard de dollars. D'ailleurs, la loi s'assure par différents moyens que les compagnies autorisées à construire ou à exploiter le pipeline disposent des ressources financières équivalentes au plafond de responsabilité qui leur est applicable[37], une obligation qu'elles peuvent notamment remplir en participant à un fonds commun[38]. Cela implique toutefois qu'il n'est pas garanti qu'elles aient la capacité financière de verser une compensation excédant la somme d'un milliard de dollars.

---

30. *Ibid.*, art. 48.12 (4) (nous soulignons).

31. *R. c. Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, p. 1325-1326.

32. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12(4).

33. Stéphanie ROY, « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) 57 *Les Cahiers de droit* 355, p. 382.

34. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (5)a).

35. *Ibid.*, art. 48.12 (6) a).

36. *Ibid.*, art. 48.15.

37. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.13.

38. *Ibid.*, art. 48.14.

Outre le régime de responsabilité absolue, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit un recours fondé sur une responsabilité de type subjective, qui requiert la preuve d'une faute ou d'une négligence et permet aux demandeurs de réclamer l'intégralité des pertes subies[39]. Les personnes subissant les pertes en raison d'un déversement pourraient donc opter pour ce recours advenant que les dommages causés excèdent le plafond d'indemnisation du recours en responsabilité absolue. La *Loi sur la sûreté des pipelines*, qui a instauré ce régime, a d'ailleurs pour objet de « confirmer que la responsabilité des compagnies exploitant des pipelines est illimitée lorsqu'un rejet non intentionnel ou non contrôlé de pétrole, de gaz ou de tout autre produit de ces pipelines est attribuable à leur faute ou négligence[40] ». Le fardeau de preuve pour se prévaloir de ce recours est cependant plus lourd, puisque les demandeurs doivent prouver la faute de la personne ayant causé le rejet. La Loi prévoit que les personnes ou compagnies légalement responsables « de préposés à la faute ou négligence desquels ce rejet est attribuable » sont solidairement responsables avec ces derniers[41] et que la compagnie autorisée à exploiter le pipeline est solidairement responsable avec un entrepreneur fautif effectuant des travaux pour elle[42]. Dans ces circonstances, le demandeur pourrait diriger sa réclamation à l'encontre de la personne qu'il juge être la plus solvable. Il n'en demeure pas moins que prouver la cause d'un déversement de pipeline pourrait s'avérer complexe et requérir différentes preuves d'expertise et de longs délais, ce qui pourrait inciter les personnes demanderesses à se prévaloir du régime de responsabilité absolue (sans faute) et ne réclamer qu'une portion de leur perte, vu le plafond d'indemnisation d'un milliard de dollars.

Afin de respecter le principe du pollueur-payeur et de s'assurer que les compagnies exploitant le pipeline assument les coûts de la pollution, le plafond du régime de responsabilité absolue devrait refléter le pire scénario de déversement et tenir compte de la totalité des dommages sociaux et environnementaux potentiels[43]. Est-ce effectivement le cas ? Difficile de le dire, puisque les données sur lesquelles le législateur s'est fondé pour établir ce montant sont inconnues. Il est donc possible que le régime de responsabilité absolue de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soit insuffisant et ait pour conséquence de faire reposer sur les citoyens et la province lésée une fraction des pertes subies pour lesquelles aucune indemnisation ne serait obtenue[44]. Contrairement à d'autres régimes de responsabilité en matière de pollution, la loi ne prévoit pas la création d'un fonds d'indemnisation complémentaire qui viendrait pallier les insuffisances du régime de responsabilité sans faute lorsque le plafond d'indemnisation est atteint.

Advenant le cas où une compagnie responsable d'un rejet d'hydrocarbures n'aurait pas les ressources financières nécessaires pour payer à la fois les frais pour les mesures prises ou à prendre à l'égard du rejet et les indemnités qui peuvent être accordées pour les dommages indemnisables causés par le rejet, la loi prévoit un mécanisme de désignation permettant à l'ONÉ de « prendre les mesures qu'il estime nécessaires à l'égard

---

39. *Ibid.*, art. 48.12(1).

40. L.C. 2015, c. 21, Sommaire.

41. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (1). La personne fautive ou celle légalement responsable de la faute de préposés seraient alors « responsables à charge de compensation entre elles en proportion de leur faute ou de leur négligence respective » (art. 48.12 [2]).

42. *Ibid.*, art. 48.12 (3).

43. Hélène TRUDEAU, « La responsabilité civile du pollueur : de la théorie de l'abus de droit au principe du pollueur-payeur », (1993) 34 *Cahiers de droit*783, p. 802.

44. Stéphanie ROY, *La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 74 et 76-79.

du rejet ou [d']autoriser un tiers à les prendre[45] ». Une fois la compagnie désignée, l'ONÉ peut rembourser à même les fonds publics toute personne ayant encouru des frais pour une mesure prise à l'égard du rejet[46]. Cette désignation peut également mener à la création par le gouverneur en conseil d'un Tribunal d'indemnisation en matière de pipelines qui a pour mission de traiter avec célérité les demandes d'indemnisation et d'offrir aux demandeurs les avantages que procure le processus plus informel d'un tribunal administratif[47]. Notons toutefois qu'il est prévu que la création de ce tribunal ne porte pas atteinte à la compétence des autres tribunaux[48] et qu'il ne peut accorder des indemnités pour la perte de la valeur de non-usage relative à un préjudice environnemental[49].

3.1.2.3 La loi sur les pêches

Enfin, il convient de préciser que les titulaires de licences de pêche commerciale ne pourraient invoquer les dispositions de la *Loi sur les pêches*[50], également fédérale, pour réclamer leurs pertes de revenus, alors qu'il est possible pour eux de le faire lorsqu'il s'agit d'un déversement d'hydrocarbures provenant d'une plateforme d'exploitation d'hydrocarbures marins dans le golfe du Saint-Laurent[51]. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* exclut en effet l'application du régime de la *Loi sur les pêches* lorsqu'il s'agit de pollution provenant d'un pipeline[52]. Ces deux régimes ne s'appliquent donc pas de manière concurrente. Or, le régime de la *Loi sur les pêches* est plus avantageux lorsque la réclamation satisfait les conditions du recours mis en place, puisqu'il s'agit d'un régime de responsabilité sans faute pour lequel il n'y a pas de plafond d'indemnisation[53]. Les dommages pouvant être recouvrés en vertu de cette loi sont toutefois limités aux mesures prises afin de prévenir le rejet d'une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons[54] ou aux pertes de profits subies par les pêcheurs commerciaux[55].

3.1.3 Les sanctions pénales et administratives

Le rejet d'hydrocarbures en provenance d'un pipeline peut également exposer la compagnie responsable à des amendes en vertu de certaines lois fédérales. En premier lieu, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit qu'une compagnie qui contrevient au *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres* commet une infraction et encourt (par procédure sommaire) une amende maximale de 100 000 dollars et/ou un emprisonnement maximal d'un an ou (par mise en accusation) une amende maximale de 500 000 dol-

---

45. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.16 (1) et (2).
46. *Ibid.*, art. 48.16 (5) et 48.46 (1)b).
47. *Ibid.*, art. 48.18 (1) et (2).
48. *Ibid.*, art. 48.19.
49. *Ibid.*, art. 48.48 (2).
50. L.R.C. 1985, c. F-14.
51. Voir par exemple la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador,* L.C. 1987, c. 3, art. 161.3 et 162.
52. *Loi sur l'Office national de l'énergie,* L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12(8).
53. *Loi sur les pêches,* L.R.C. 1985, c. F-14, art. 42(4).
54. *Ibid.*, art. 42(1).
55. *Ibid.*, art. 42(3).

lars et/ou un emprisonnement maximal de cinq ans[56]. Un rejet lié à une contravention à ce règlement, par exemple le défaut de respecter certaines normes de conception, pourrait également mener à l'application d'une sanction administrative pécuniaire[57].

Des lois à caractère environnemental prévoient également des sanctions pénales susceptibles de s'appliquer en cas de déversement. Advenant que ce dernier entraîne des dommages sérieux « à tout poisson visé par une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou à tout poisson dont dépend une telle pêche », la *Loi sur les pêches* prévoit que la compagnie pourrait notamment encourir une amende d'au moins 500 000 dollars et d'au plus 6 millions de dollars[58]. Un rejet de pétrole pourrait aussi violer l'interdiction de rejeter une substance nocive dans des eaux ou une région fréquentées par les oiseaux migrateurs, rendant la compagnie passible (par mise en accusation) d'une amende maximale d'un million de dollars et/ou un emprisonnement maximal de trois ans ou (par procédure sommaire) d'une amende maximale de 300 000 dollars et/ou un emprisonnement maximal de six mois[59]. Bien entendu, une sanction pénale ne pourra être imposée qu'à la suite d'un verdict de culpabilité rendu dans le cadre d'un recours en responsabilité pénale. Compte tenu des ressources nécessaires pour intenter un tel recours et des difficultés d'établir une preuve hors de tout doute raisonnable, tout déversement ne mène pas à un recours pénal, et tout recours pénal ne mène pas à l'imposition d'une sanction.

3.2 L'application complémentaire des lois provinciales en matière de pollution

Cette section vise à déterminer si certaines lois provinciales prévoyant des recours civils et pénaux peuvent trouver application advenant un rejet d'hydrocarbures par un pipeline de compétence fédérale. Comme nous l'avons vu au début de ce rapport (section 1.1), l'environnement est une compétence partagée entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial ; la pollution affectant le territoire d'une province à la suite d'un rejet d'hydrocarbures par un pipeline interprovincial ne saurait donc relever exclusivement de la compétence fédérale[60]. Or, comme on l'a vu également (section 1.2), il est possible que les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance rendent sans effet une norme provinciale. Les recours provinciaux peuvent-ils s'appliquer de manière complémentaire et concurrente aux recours fédéraux ? Nous abordons cette question dans les sections suivantes en fonction de la nature du recours et du contexte québécois.

---

56. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 131.

57. *Ibid.*, art. 136(1). Voir le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires (Office national de l'énergie)*, DORS/2013-138 (Gaz. Can. II), art. 2(1).

58. *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, c. F-14, art. 35(1) et 40(1).

59. *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, c. 22, art. 5.1 et 13(1).

60. Ressources naturelles Canada présente justement sur son site internet le régime de réglementation des pipelines du Québec en ce qui a trait à la prévention des incidents, aux mesures de préparation et d'intervention ainsi qu'à la responsabilité et l'indemnisation. Voir : RESSOURCES NATURELLES CANADA, *La réglementation des pipelines du Québec*, en ligne : <http://www.rncan.gc.ca/energie/infrastructure/regimes-reglementation-pipelines/16455>. Il faut noter par ailleurs que la Cour suprême a déterminé en 1976 que la pollution qui traverse les frontières d'une province relève de la juridiction fédérale exclusive. À cet égard, elle avait invalidé une loi provinciale sur la pollution de l'eau du Manitoba qui couvrait la pollution provenant d'autres provinces et ajouté qu'une loi provinciale permettant de la pollution qui traverse ses frontières serait également *ultra vires*. Voir *Interprovincial Co-operative Ltd. c. Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.

3.2.1 Les recours civils

En principe, le droit privé au Canada relève de la compétence exclusive des provinces sur la propriété et les droits civils prévue par le paragraphe 92(13) de la *L.C. 1867*. Cette compétence s'étend naturellement aux droits d'action en dommages-intérêts[61], et la première question qui se pose en l'espèce consiste donc à se demander si les poursuites en dommages-intérêts intentées en vertu du droit provincial de la responsabilité civile extracontractuelle sont applicables à l'égard d'un pipeline qui relève de la compétence fédérale sur le transport interprovincial. Cette question, qui touche à l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, a reçu une réponse affirmative de la part de la Cour suprême dans l'arrêt *Clark c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada* (1988), où une entreprise ferroviaire soutenait qu'une loi provinciale sur la prescription des recours empiétait sur le cœur de la compétence fédérale, la loi fédérale prévoyant elle-même un délai de prescription inférieur. Rappelant d'entrée de jeu que « les entreprises qui relèvent de la compétence législative fédérale en vertu du par. 92(10) ne sont pas de ce fait soustraites à la compétence législative provinciale de même qu'elles ne sont pas entièrement régies par l'autorité législative du Parlement[62] », la Cour jugea que la réglementation générale de la responsabilité civile, y compris les délais de prescription, ne faisait pas partie du contenu essentiel de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial[63]. Ainsi, le droit d'action en dommages-intérêts de la province était applicable à l'égard de l'entreprise fautive, et ce, même si la faute alléguée était liée à ses opérations essentielles[64]. Plus encore, la Cour décida que le délai de prescription de la loi fédérale était *ultra vires* dans la mesure où il ne pouvait avoir pour effet d'écarter le droit d'action de la province ; il aurait été *intra vires* si son application avait été restreinte aux seules causes d'action résultant de la loi fédérale[65].

La compétence provinciale de principe sur les droits d'action en dommages-intérêts n'empêche pas le Parlement de créer des recours civils en vertu d'une loi fédérale valide et de limiter ceux-ci par un délai de prescription ou autrement[66], comme il l'a justement fait en adoptant l'article 48.12 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, ce qui pourrait constituer un empiètement accessoire sur la compétence provinciale[67]. Or, comme on vient de le voir, les conditions d'ouverture d'un tel recours ne peuvent faire échec à l'application des recours civils prévus par une province[68]. C'est ce que reconnaît la *Loi sur l'Office national de l'énergie* lorsqu'elle prévoit que « le présent article n'a pas pour effet de suspendre ou de limiter [...] les obligations ou recours légaux à l'égard d'un fait — acte ou omission — au seul motif que le fait constitue une infraction à la présente loi ou entraîne la responsabilité sous le régime du présent article[69] ». Une personne subissant des dommages par pol-

---

61. *Clark c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, p. 695.

62. *Ibid.*, p. 708.

63. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue Générale de Droit* 77.

64. *Ibid.*, p. 101.

65. *Clark c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, p. 709-710.

66. *Ibid.*

67. Voir *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641 ; *Kirkbi AG c. Gestions Ritvik Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 302.

68. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue Générale de Droit* 77, p. 100.

69. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (11)a).

lution provenant d'un pipeline aurait donc le choix entre le recours général provincial en responsabilité civile ou le recours mis en place par la loi fédérale, à moins que, suivant le raisonnement de la cour dans les affaires *IMTT* et *Vidéotron* ci-dessus résumées, un tribunal considère que le régime fédéral d'indemnisation constitue un « code complet » occupant le champ et ayant pour effet de créer un conflit avec toute norme provinciale se rapportant au même sujet, rendant conséquemment cette dernière inopérante[70].

De manière générale, cependant, le constitutionnaliste Peter Hogg estime que le fait qu'une faute puisse entraîner la responsabilité de son auteur sous deux régimes de responsabilité civile différents n'est pas une question qui doit être résolue par l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale[71]. Comme le soulignait justement le juge Dickson dans l'arrêt *Multiple Access Ltd.*, où la Cour suprême jugea qu'il n'y avait pas de conflit d'application pour la simple raison que des recours civils provincial et fédéral s'appliquaient tous deux aux délits d'initiés, « [l]e fait qu'un demandeur peut avoir un choix de recours ne signifie pas que les dispositions des deux paliers de gouvernement ne peuvent "coexister" et s'appliquer concurremment[72] ». Dans le cas qui nous occupe, un demandeur qui souhaiterait se faire indemniser pour des pertes causées par un déversement de pipeline ne se retrouverait pas dans une situation de conflit véritable (« comme lorsqu'une loi dit "oui" et l'autre dit "non", "on demande aux mêmes citoyens d'accomplir des actes incompatibles" ; l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre[73] ») en choisissant d'obtenir réparation par le biais d'un recours provincial. Le régime de responsabilité sans faute de la Loi sur l'Office national de l'énergie offre en fait un avantage aux demandeurs en ce qu'il les dispense de prouver la faute ou la négligence jusqu'à concurrence de la limite applicable, alors que le recours au régime de responsabilité civile d'une province nécessite généralement la preuve d'une faute, peu importe les montants réclamés.

Pourrait-il y avoir un conflit si le montant des dommages octroyés en vertu du régime provincial était supérieur à la limite imposée par le régime fédéral ? La réponse à cette question est négative, peu importe que le recours utilisé soit un recours en responsabilité subjective (nécessitant une preuve de faute) ou absolue (sans faute). Dans la mesure où le régime fédéral prévoit lui-même un recours de responsabilité subjective permettant au demandeur d'obtenir réparation pour tous les dommages causés sans qu'aucune limite ne s'applique, le montant total des dommages réclamés en vertu d'un régime de responsabilité subjective d'une province pourrait aussi être illimité sans entraîner de conflit. En ce qui concerne la responsabilité sans faute, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit spécifiquement que la compagnie dont la responsabilité est engagée en l'absence de preuve de faute en vertu de cette loi ou de toute autre loi est responsable jusqu'à concurrence de la limite la plus élevée entre les deux lois ou de façon illimitée si l'autre loi n'en prévoit aucune[74]. Enfin, la loi dispose que son article prévoyant des recours en responsabilité civile n'a pas pour effet de limiter « l'application d'une règle de droit compatible avec le présent article », ce qui confirme notre interprétation[75].

Advenant un déversement d'hydrocarbures par un pipeline sur le territoire du Québec, le recours provincial

---

70. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue Générale de Droit* 77, p. 107.

71. Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-20.

72. *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 RCS 161, p. 189.

73. *Ibid.*, p. 191.

74. *Loi sur l'Office national de l'Énergie*, L.R.C. 1985, c. N-7, art. 48.12 (7).

75. *Ibid.*, art. 48.12 (11) c).

en jeu serait sans aucun doute celui de l'article 1457 du *Code civil du Québec*[76], soit le recours de droit commun en responsabilité civile extracontractuelle, qui impose à l'auteur d'une faute l'obligation de réparer le préjudice corporel, moral ou matériel qu'il a causé à autrui. En droit québécois, selon deux juristes, « [l]e préjudice écologique ou environnemental subi par les citoyens qui peut être compensé sous le régime de la responsabilité civile en vertu de l'article 1457 C.c.Q. demeure le préjudice personnel[77] », et le préjudice subi par l'environnement en tant que tel est donc pris en compte dans la seule mesure où il peut être relié à la personne, à ses biens ou à sa propriété. La réparation se traduit essentiellement par l'attribution de dommages-intérêts qui visent avant tout à compenser la perte subie par le demandeur ainsi que le gain dont il est privé[78], ce qui implique que l'on soit en mesure de quantifier ces pertes en termes économiques avec un certain degré de certitude. En matière environnementale, les impacts cumulatifs et à long terme posent problème, car, selon les mêmes auteures, « [i]l sera difficile [...] d'apporter une preuve suffisante pour déterminer qu'une faute causée aujourd'hui, par exemple le déversement d'un produit toxique, aura des conséquences précises[79] ». Notons que c'est en vertu du régime de responsabilité civile extracontractuelle que le gouvernement du Québec poursuit la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique pour obtenir réparation du préjudice subi à la suite du déversement de plusieurs millions de litres de pétrole brut au centre-ville de Lac-Mégantic, et les dommages-intérêts se rapportent ici aux frais afférents aux mesures d'intervention et de nettoyage par les divers organismes publics, soit un montant avoisinant 410 millions de dollars[80].

D'autres recours civils seraient pareillement disponibles. Dans le cas de dommages causés aux ressources en eau, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* prévoit que l'État, en tant que gardien du patrimoine collectif, peut intenter contre l'auteur des dommages une action en responsabilité sans faute visant 1) la remise en l'état initial ou dans un état s'en rapprochant, 2) la réparation par des mesures compensatoires et/ou 3) la réparation par le versement d'une indemnité, de type forfaitaire ou autre[81]. D'ailleurs, la loi n'impose pas de plafond d'indemnisation à ce recours, lequel pourrait ainsi s'avérer avantageux en cas de pollution de l'eau par des hydrocarbures. La *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* permet quant à elle au tribunal d'accorder des dommages-intérêts punitifs en plus des dommages-intérêts en réparation du préjudice causé à un refuge biologique ou à un écosystème forestier exceptionnel qui pourraient être octroyés en vertu du recours de droit commun[82]. En théorie, il serait également possible que plusieurs incidents récurrents de rejets par un pipeline dans un périmètre donné et s'étalant sur une longue

---

76. RLRQ, c. CCQ-1991.

77. Marie-Claude DESJARDINS et Hélène MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 24.

78. *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 1611.

79. Marie-Claude DESJARDINS et Hélène MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 25.

80. *Première modification de la requête introductive d'instance* dans la poursuite de la procureure générale du Québec contre la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique, dossier n° 480-17-000070-159, 5 juillet 2016.

81. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, RLRQ, c. C-6.2, art. 8. À noter que le gouvernement n'a pas, à ce jour, adopté de règlement définissant la teneur des mesures compensatoires pouvant être accordées, comme le permet l'article 9 (1°) de la loi. Pour une analyse de cette loi, voir Catherine CHOQUETTE et David GILLES, « Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau visant à renforcer leur protection », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

82. Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, RLRQ, c. A-18.1, art. 226.

durée donnent ouverture au régime de responsabilité sans faute de l'article 976 du *Code civil du Québec*[83], qui prévoit que « [l]es voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux[84] ». Les « voisins », ce qui comprend les locataires et les propriétaires fonciers, y compris une municipalité[85], situés dans un rayon allant de plusieurs centaines de mètres à quelques kilomètres et subissant les inconvénients anormaux causés par des rejets répétés d'hydrocarbures, seraient à même de réclamer des dommages-intérêts à la compagnie exploitante, qui pourrait être considérée comme un « voisin » dans la mesure où elle détient un droit de servitude sur les propriétés en cause[86]. Est-ce qu'un événement isolé – non répétitif – tel qu'un déversement important d'hydrocarbures pourrait constituer un inconvénient anormal de voisinage en raison de sa gravité sans que le critère de récurrence soit présent ? Bien que cette question n'ait pas été tranchée définitivement par la jurisprudence, un événement de pollution particulièrement grave pourrait aussi donner ouverture à un recours en trouble de voisinage puisqu'autant le critère de la récurrence que celui de la gravité sont qualifiés de « centraux » par la Cour d'appel[87].

Enfin, selon les constitutionnalistes Ghislain Otis et David Robitaille[88], la *Charte des droits et libertés de la personne*[89] s'applique dans une certaine mesure aux entreprises fédérales, notamment lorsqu'il s'agit de recours en dommages et intérêts, lesquels n'entraveraient pas le cœur des compétences fédérales. La Cour suprême a, en effet, affirmé que les régimes provinciaux de responsabilité civile s'appliquent aux entreprises fédérales[90]. Il serait ainsi théoriquement possible, par la jonction des articles 1 (droit à l'intégrité physique et psychologique) et 46.1 (droit à un environnement sain, dans la mesure prévue par la loi) de la Charte, d'intenter un recours en dommages et intérêts contre une entreprise dont le pipeline aurait fui. Bien que cet article 46.1 n'ait de force contraignante que « dans la mesure prévue par la loi » et constitue davantage un principe interprétatif, il pourrait néanmoins permettre de donner une interprétation plus large au droit à l'intégrité dans un contexte environnemental[91]. La contamination de l'eau potable, par exemple, menace l'intégrité physique et psychologique des citoyens, qui pourraient alors invoquer ces deux articles conjointement.

---

83. Pour les critères d'application de ce régime, voir Marie-Claude DESJARDINS et Hélène MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 2-13.

84. Code civil du Québec, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 976.

85. *Trépanier c. Rigaud (Municipalité de)*, 2006 QCCQ 5114.

86. Voir *Hydro-Québec c. Bossé*, 2014 QCCA 323.

87. *Plantons A et P inc. c. Delage*, 2015 QCCA 7, par. 81.

88. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77.

89. RLRQ, c. C-12.

90. Ghislain OTIS et David ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », (2017) 47 *Revue générale de droit* 77, p. 99-102.

91. Voir Sophie THÉRIAULT et David ROBITAILLE, « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexion », (2011) 57 *Revue de droit de McGill* 211.

3.2.2 Les recours pénaux

Suivant le paragraphe 92(15) de la *L.C. 1867*, les provinces disposent du pouvoir d'imposer des « punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province » adoptée en vertu d'une des compétences prévues par l'article 92. Ce pouvoir découle également du fait qu'il est de l'essence même de la loi qu'elle soit en mesure de pourvoir à la sanction de sa violation[92]. Ainsi, la grande majorité des lois provinciales à caractère environnemental sont assorties de sanctions pénales, et certaines d'entre elles auraient pu trouver application advenant, par exemple, qu'un déversement d'hydrocarbures eût été causé par le défunt projet Énergie Est. C'est le cas de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Dans l'éventualité où un certificat d'autorisation eût été délivré par le gouvernement du Québec en vertu de l'article 31.5 de la LQE, TransCanada aurait eu l'obligation « d'en respecter les conditions lors de la réalisation du projet ou lors de la construction, de l'utilisation ou de l'exploitation de l'ouvrage[93] ». Or il serait possible qu'un déversement ou un rejet soit attribuable au défaut de respecter une ou plusieurs conditions attachées au certificat, auquel cas la compagnie serait passible d'une amende de 7 500 à 1 500 000 dollars[94], ou d'une sanction administrative pécuniaire (SAP) de 2 500 dollars pour un manquement qui serait jugé de gravité mineure ou modérée[95]. Un tel déversement pourrait également tomber sous le coup de l'article 20 de la LQE[96], qui prohibe l'émission d'un contaminant en contravention d'une norme réglementaire ou susceptible « de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens[97] ». Dans ce cas, la compagnie serait passible d'une amende de 30 000 à 6 000 000 dollars[98] ou d'une SAP de 10 000 dollars[99], et d'une autre pouvant aller de 15 000 à 3 000 000 de dollars ou d'une SAP de 5 000 dollars[100] si elle négligeait d'aviser le ministre du déversement sans délai[101]. Enfin, en vertu de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, un rejet qui entraînerait la destruction d'une espèce floristique menacée ou vulnérable ou qui modifierait les processus écologiques en place, la diversité biologique présente et les composantes chimiques ou physiques propres à leur habitat pourrait mener à une amende d'au moins 1 000 dollars et d'au plus 40 000 dollars s'il s'agit d'une première infraction[102].

---

92. Voir Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 515 ; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 18-34. C'est ce qui explique que le fédéral puisse prévoir des sanctions pénales en l'absence d'attribution expresse dans la Constitution.

93. *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 123.1.

94. *Ibid.*, art. 115.30 (2°) et (9°).

95. *Ibid.*, art. 115.24 (1°). MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*, juillet 2013, p. 4, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/renforcement/cadre-application-SAP.pdf>.

96. Voir Dominique AMYOT-BILODEAU et Paule HALLEY, « Protection de l'environnement et interdiction de polluer », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 8, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, par. 22 et 38.

97. *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 20 *in fine*.

98. *Ibid.*, art. 115.32 (1°).

99. *Ibid.*, art. 115.26 (1°).

100. *Ibid.*, art. 115.25 (1°).

101. *Ibid.*, art. 115.31 (1°).

102. *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, RLRQ, c. E-12.01, art. 40 (2°).

Du point de vue constitutionnel, l'application d'une disposition pénale provinciale soulève essentiellement des questions quant à son interaction avec la compétence fédérale en droit criminel prévue par le paragraphe 91(27) de la *L.C. 1867*[103]. Alors que cet article permet au Parlement de légiférer dans un but de nature publique « (1) pour réprimer un mal, (2) par une interdiction, (3) accompagnée d'une sanction[104] », la sanction pénale vise quant à elle à assurer la sanction de la violation d'une loi qui ne relève pas de la compétence en droit criminel[105]. Si la question de la validité de dispositions pénales provinciales relativement à la compétence fédérale en droit criminel a maintes fois été posée en jurisprudence, cette dernière ayant eu tendance à maintenir leur validité[106], la question de leur applicabilité en fonction de la doctrine de l'exclusivité des compétences semble avoir été peu abordée en pratique, ce qui peut s'expliquer par le fait que la compétence en droit criminel ne se prête pas à l'identification d'un contenu minimum sur lequel empiéteraient les lois provinciales[107].

Reste donc la question de leur opérabilité aux termes de la doctrine de la prépondérance fédérale, et donc celle de leur possible incompatibilité avec des lois fédérales. D'entrée de jeu, rappelons que ni la répétition de normes semblables aux niveaux fédéral et provincial ni des exigences plus sévères prévues par une loi provinciale ne constituent en général des cas d'incompatibilité menant à l'application de la doctrine de la prépondérance[108]. Bien que la duplication de dispositions pénales entre les deux ordres de gouvernement puisse mener à des situations où une personne pourrait être passible d'une amende provinciale et fédérale pour une même conduite, rien dans la doctrine de la prépondérance n'exclut la possibilité de multiples poursuites ou condamnations pénales[109]. Il est bien établi en jurisprudence qu'une même conduite peut constituer une infraction provinciale et une infraction fédérale, et les dispositions pénales en cause peuvent donc opérer de manière concurrente[110]. À la lumière de ces principes et de la nature particulière des dispositions pénales provinciales et fédérales que nous avons examinées dans cette partie, il semble que, à moins qu'un conflit clair ne soit établi entre les régimes provincial et fédéral, les sanctions pénales et administratives des deux paliers pourraient trouver application dans le cas d'un déversement d'hydrocarbures reliés à l'exploitation d'un pipeline interprovincial.

---

103. Notons toutefois que dans l'affaire *Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337, la Cour supérieure jugea inopérantes les dispositions pénales de la Loi sur la qualité de l'environnement à l'égard des activités d'une entreprise relevant de la *compétence fédérale en navigation*. Cette décision, qui a soulevé plusieurs critiques, fut portée en appel et n'a donc pas l'autorité de la chose jugée. Voir la section 1.2.3.

104. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, par. VI-2.165.

105. *Ibid.*, par. VI-2.160.

106. Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 18-34.

107. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, par. VI-2.61. Voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 43.

108. *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 72.

109. Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, édition à feuilles mobiles, Toronto, Carswell, p. 16-19.

110. Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, par. VI-2.77. Voir *Smith c. La Reine*, [1960] R.C.S. 776, p. 800; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804, p. 811-812; *Mann c. La Reine*, [1966] R.C.S. 238; *Stephens c. La Reine*, [1960] R.C.S. 823.

CONCLUSION

La Cour suprême du Canada favorise généralement une conception souple du fédéralisme et privilégie l'application régulière des lois et règlements de tous les paliers, fédéral, provincial et municipal, particulièrement dans un domaine comme l'environnement qui nécessite l'action coordonnée de tous les niveaux de gouvernance. Ainsi, par principe – cela est souvent oublié –, les normes locales s'appliquent aux entreprises fédérales. La complémentarité, la coordination et la coopération souhaitées par la Cour suprême comporte toutefois des limites dans un système de partage de compétences exclusives. Ainsi, les lois provinciales ne peuvent avoir d'effets excessifs sur les aspects les plus importants des entreprises fédérales, ni aller à l'encontre, ou contredire, une loi fédérale. Dans les deux cas, la loi provinciale sera déclarée sans effet par les tribunaux, au profit de la compétence ou de la loi fédérale. C'est d'ailleurs souvent le but recherché par des entreprises privées dont les activités relèvent de compétences fédérales. Il n'est pas rare que ces entreprises brandissent les compétences fédérales et opposent des fins de non-recevoir aux autorités locales. Face à ce refus de respecter la réglementation locale, les provinces et municipalités n'ont parfois d'autre choix que de négocier avec ces entreprises ou d'entreprendre de coûteuses poursuites en justice. Dans ce dernier cas, compte tenu de leurs contraintes budgétaires et de l'imprévisibilité des doctrines constitutionnelles, des municipalités hésitent avant de choisir la voie judiciaire.

D'ailleurs, alors que la Cour suprême incite les tribunaux de première instance à la prudence en ce qui concerne les doctrines de l'exclusivité et de la prépondérance fédérale, ces derniers, dans certains jugements récents, tendent plutôt à élargir ces doctrines au détriment des normes locales, notamment en matière environnementale et de santé/sécurité locales. Comme le droit constitutionnel est en constante évolution sur ces questions, il importera de demeurer vigilant à l'égard des décisions que rendront nos tribunaux, lesquelles auront un impact direct sur la capacité des autorités locales en matière environnementale dans le contexte d'entreprises fédérales. En ce qui concerne plus spécifiquement la doctrine de la prépondérance fédérale, celle-ci n'est pas explicitement prévue par la *L.C. 1867*. Il semble donc contraire à l'équilibre constitutionnel et à l'égale souveraineté du Parlement canadien et des provinces que le premier ait toujours gain de cause lorsqu'une loi provinciale valide contrecarre la lettre ou l'esprit d'une loi fédérale. Il serait à propos, selon nous, que les tribunaux conçoivent une manière différente de régler les problèmes de conflit de lois, par exemple en fonction de l'équilibre inhérent au fédéralisme et selon le principe de subsidiarité : lorsque l'intérêt fondamental en jeu est plus proche des préoccupations des citoyens locaux, qui par exemple sont ceux qui vivront avec les conséquences désastreuses d'un déversement, il nous semble anormal que la volonté du Parlement ait constamment prépondérance sur celle des autorités locales. Du reste, si les autorités locales disposent d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la prévention et la gestion des risques entourant les projets fédéraux, elles ne disposent pas juridiquement du « droit de dire non ». C'est là la limite du droit constitutionnel, lequel n'empêche toutefois pas les citoyens et les élus locaux de faire valoir, au-delà du droit, leurs intérêts et préoccupations. La volonté citoyenne et politique constitue parfois, en effet, un puissant levier de mobilisation à l'encontre de projets comportant des risques environnementaux trop importants, dont le droit constitutionnel ne réserve l'approbation ou la désapprobation définitive qu'à l'autorité centrale, parfois loin des préoccupations locales. Tout ne s'arrête pas avec le droit.

Le projet Énergie Est illustre bien l'attitude de certaines entreprises fédérales dans le contexte du fédéralisme canadien, l'incertitude constitutionnelle semblant les amener à décider cavalièrement de ne pas se plier aux exigences légales provinciales. Le flou juridique entourant l'application des doctrines constitutionnelles laisse place à l'arbitraire, comme en témoigne le comportement paradoxal de TransCanada face aux obligations qui lui incombaient en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, rappelons brièvement que le respect des processus obligatoires par la compagnie albertaine est pour le moins incohérent à plusieurs égards. La description de projet de mars 2014 reconnaissait l'exigence de certificat d'autorisation sous l'art. 22 LQE, mais la compagnie n'en a pas demandé pour les forages préliminaires au port de Cacouna, arguant, une fois prise en défaut, que tout compte fait elle n'était pas assujettie aux obligations provinciales. Elle s'est toutefois soumise subséquemment au processus pour un autre projet. Du côté du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement sous l'article 31.1 LQE, TransCanada s'est conformée à la procédure quant au port de Cacouna, mais refusait de le faire quant au pipeline jusqu'à la prise d'un recours judiciaire par un organisme de la société civile et ensuite par le gouvernement provincial. D'un côté, Québec et le Centre québécois du droit de l'environnement maintenaient que le régime de la LQE s'appliquait, de l'autre, TransCanada continuait de nier son applicabilité, bien qu'elle se soit volontairement soumise à celui-ci. Dans cette situation, il semble que le droit des Québécois de vivre dans un environnement sain tel que prévu par la loi – et donc requérant l'application rigoureuse de la loi pour sa mise en œuvre – soit tributaire de la volonté de la société civile d'avoir recours aux tribunaux.

Selon nous, TransCanada, comme toute entreprise fédérale similaire désirant poursuivre des activités au Québec, devait à tout le moins soumettre son projet au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de la LQE, processus qui n'entrave pas le cœur de la compétence fédérale en matière de transport interprovincial et n'est pas incompatible avec les lois fédérales en cause. Toutefois, le gouvernement du Québec n'aurait pu, à notre avis, refuser d'émettre le certificat d'autorisation pour le projet Énergie Est car, ce faisant, il aurait agi de manière inconstitutionnelle et aurait entravé la compétence fédérale. Un refus de la part du gouvernement provincial, opposé à une approbation du Parlement fédéral, pourrait engendrer une incompatibilité menant à l'application de la doctrine de la prépondérance, ce qui aurait pour effet d'écarter la LQE et le refus qui en découle.

Cela dit, l'imposition de conditions par les autorités provinciales, au terme du processus d'évaluation prévu par la LQE, ne pose en principe aucun problème ; tout dépend de la nature des conditions dont pourrait être accompagné le certificat d'autorisation du gouvernement. Si l'imposition de conditions exigeant des changements au tracé du pipeline ou à l'emplacement des infrastructures connexes ou touchant aux dimensions et aux matériaux et ayant un impact direct sur les qualités fonctionnelles du pipeline entraîneraient fort probablement l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, plusieurs autres conditions susceptibles d'être imposées par le gouvernement du Québec ne nous paraissent pas nécessairement constituer une entrave à la compétence fédérale. Ce serait notamment le cas de conditions visant la protection de l'environnement ainsi que la santé et la sécurité des citoyens.

Suivant les enseignements de la Cour suprême, un litige constitutionnel ayant trait aux conditions imposées par le gouvernement provincial au terme du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement devrait, selon nous, être résolu par l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale. Bien qu'elle porte elle-même atteinte à l'équilibre constitutionnel, cette doctrine est beaucoup mieux adaptée au fédéralisme coopératif que la doctrine de l'exclusivité des compétences, et elle permettrait sans doute l'application

concurrente de plusieurs conditions imposées par les autorités provinciale et fédérale. L'environnement est une compétence partagée qui devrait être abordée dans un esprit de collaboration de manière à éviter une protection partielle et inadéquate de ses différentes composantes.

Qu'en est-il alors des conséquences d'un déversement éventuel d'hydrocarbures provenant d'un pipeline tel Énergie Est ? La construction et l'exploitation d'un pipeline interprovincial en territoire québécois comporteraient effectivement le risque de causer un déversement d'hydrocarbures. Quelles normes d'intervention et de nettoyage la compagnie exploitante devrait-elle suivre ? Et de quels recours le gouvernement et les citoyens québécois disposeraient-ils si ce risque se matérialisait ? Pourraient-ils invoquer les recours mis en place par les lois provinciales ?

La *Loi sur l'Office nationale de l'énergie,* fédérale, prévoit la mise en place d'un programme de gestion des situations d'urgence telles que le déversement d'un pipeline. Elle prévoit également des recours pour les gouvernements et les citoyens subissant des dommages causés par un tel déversement. Bien que ces recours présentent certains avantages, notamment un régime de responsabilité sans faute et la création d'un Tribunal d'indemnisation facilitant la compensation en cas d'insolvabilité de la compagnie exploitante, ils comprennent aussi certaines faiblesses. Notamment, ils ne permettent pas la compensation de la perte de valeur intrinsèque de l'environnement et limitent l'indemnisation à un milliard de dollars sous le régime de responsabilité sans faute, ce qui pourrait être insuffisant.

Les recours en responsabilité civile disponibles en vertu du droit québécois, soit le régime général de l'article 1457 ou le recours pour trouble de voisinage de l'article 976 du *Code civil du Québec,* pourraient cependant s'appliquer de façon concurrente. L'environnement est une compétence partagée entre les paliers de gouvernements fédéral et provincial, mais la propriété et les droits civils sont de compétence provinciale. Le législateur fédéral ne pouvait donc écarter l'application du droit provincial par la mise en place du régime de responsabilité de la *Loi sur l'Office national de l'énergie.* Enfin, les peines prévues par les lois environnementales québécoises, dont la LQE, pourraient être imposées en plus des peines prévues par les lois fédérales, n'étant pas incompatibles avec ces dernières. En somme, la mise en œuvre et les normes de sécurité du projet sont traitées par le droit fédéral, mais les normes locales pourraient compléter la loi fédérale en ce qui concerne les mesures d'intervention et de nettoyage, de même qu'en matière de responsabilité civile et pénale. Cette application complémentaire des normes fédérales et provinciales en matière de pollution semble d'ailleurs s'inscrire dans l'esprit du fédéralisme coopératif.

BIBLIOGRAPHIE

Doctrine

ALHÉRITIÈRE, D., « De la prépondérance fédérale en droit constitutionnel canadien », *Les Cahiers de droit*, vol. 12, n° 4, 1971, p. 545-611.

AMOS, W. et I. MIRON, « Protecting Taxpayers and the Environment through Reform of Canada's Offshore Liability Regime », *McGill International Journal of Sustainable Development Law Policy*, vol. 9, n° 1, 2013, p. 3-52.

AMYOT-BILODEAU, D. et p. HALLEY, « Protection de l'environnement et interdiction de polluer », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit de l'environnement, fasc. 8, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

BALLEM, J.B., « Pipelines and the Federal Transportation Power », *Alberta Law Review*, vol. 29, n° 1, 1991, p. 617-632.

BANKES, N., « Pipelines, l'Office national de l'énergie et la Cour fédérale », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 3, n° 2, 2015, en ligne: <http://www.energyregulationquarterly.ca/fr/case-comments/pipelines-the-national-energy-board-and-the-federal-court#sthash.i7PRrsej.dpbs>.

BARIL, J., *Le BAPE devant les citoyens : pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006.

BENIDICKSON, J., *Environmental Law*, 4e éd., Toronto, Irwin Law, 2013.

BIDDULPH, M., « Shifting the Tide of Canadian Federalism: The Operation of Provincial Interjurisdictional Immunity in the Post-Canadian Western Bank Era », *Saskatchewan Law Review*, vol. 77, 2014, p. 45-68.

BOUCHARD, D. et S. LECLERC, « Réflexion sur la sous-utilisation des pouvoirs municipaux en environnement », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol. 418, *Développements récents en droit de l'environnement (2016)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016.

BROUILLET, E., « Le fédéralisme et la Cour suprême du Canada : quelques réflexions sur le principe d'exclusivité des pouvoirs », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, vol. 3, 2010, p. 1-22.

BROUILLET, E., « Canadian Federalism and the Principle of Subsidiarity: Should We Open Pandora's Box? », *Supreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 54, 2011, p. 601-632.

BRUN, H., G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014.

BRUN, P., « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », *Revue générale de droit*, vol. 24, 1993, p. 191-225.

CARPENTER, S., « Fixing the Energy Project Approval Process in Canada: An Early Assessment of Bill C-38 and Other Thoughts », *Alberta Law Review*, vol. 50, 2012, p. 229-269.

COLLINS, L.M. et D.R. BOYD, « Non-Regression and the Charter Right to a Healthy Environment », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 29, 2016, p. 285 et suiv.

CYR, H., « Autonomy, Subsidiarity, Solidarity: Foundation of Cooperative Federalism », *Forum Constitutionnel*, vol. 23, n° 4, 2014, p. 20-40.

DESJARDINS, M.-C. et H. MAYRAND, « Recours des citoyens en vertu du droit commun », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 16, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

DOELLE, M., « CEAA 2012: The End of Federal EA as We Know It? », *Journal of Environmental Law and Practice*, vol. 24, 2012, p. 1-17.

ELLIOT, R., « Interjurisdictional Immunity after *Canadian Western Bank* and *Lafarge Canada Inc.*: The Supreme Court Muddies the Doctrinal Waters – Again », *Supreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 43, 2008, p. 433-498.

FUREY, J.G., « Interjurisdictional Immunity: The Pendulum Has Swung », *Supreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 42, 2008, p. 597-621.

GÉLINAS, F., « La doctrine des immunités interjuridictionnelles dans le partage des compétences: éléments de systématisation », dans *Mélanges Jean Beetz*, Montréal, Éditions Thémis, 1995.

GRALNICK, D., « Répercussions constitutionnelles de l'examen du projet Énergie Est par le Québec », *Publication trimestrielle sur la règlementation de l'énergie*, vol. 4, n° 3, 2016, en ligne: <http://www.energyregulationquarterly.ca/fr/articles/repercussions-constitutionnelles-de-lexamen-du-projet-energie-est-par-le-quebec#sthash.gjfWOTyj.dpbs>

HALLEY, p. et H. TRUDEAU, « Environnement, eau et ressources naturelles », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit constitutionnel, fasc. 18, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

HALLEY, P., « Autorisation préalable – Évaluation des impacts sur l'environnement », dans Jurisclasseur Québec, coll. « Droit public », Droit de l'environnement, fasc. 10, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

HARRISON, R.J. *et al.*, « Federal and Alberta Energy Project Regulation Reform – At What Cost Efficiency? », *Alberta Law Review*, vol. 51, n° 2, 2013, p. 249-282.

HARRISON, R.J., « The Interface Between Federal and Provincial Jurisdiction Over Pipelines: Recent Developments, Current Issues and a Suggested Mechanism for Reducing Turbulence in the Buffer Zone », *Alberta Law Review*, vol. 35, n° 2, 1997, p. 389-412.

HOGG, P.W., *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., vol. 1, Toronto, Carswell, feuilles mobiles, 2007.

HOGG, P.W., « Subsidiarity and the Division of Powers in Canada », *National Journal of Constitutional Law*, vol. 3, 1993, p. 341-355.

HOGG, P.W. et R. GODIL, « Narrowing Interjurisdictional Immunity », *Supreme Court Law Review*, 2nd series, vo. 42, 2008, p. 623-638.

JOYAL, F., « Le principe de la primauté de la législation fédérale en droit constitutionnel canadien », *Revue juridique Thémis*, vol. 27, 1993, p. 109.

KENNET, S.A., « Jurisdictional Uncertainty and Pipelines: Is a Judicial Solution Possible? », *Alberta Law Review*, vol. 35, n° 3, 1997, p. 553-591.

LAVALLÉE, S., « Droit international de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 1, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

LECLAIR, J., « Aperçu des virtualités de la compétence fédérale en droit criminel dans le contexte de la protection de l'environnement », *Revue générale de droit*, vol. 27, n° 2, 1996, p. 137-171.

LECLAIR, J., « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada », *Queen's Law Journal*, vol. 21, 1995, p. 37-77.

LUCAS, A.R., *Halsbury's Laws of Canada – Environment*, Markham (Ontario), LexisNexis Canada, 2013.

MACLEAN, J., M. DOELLE et C. TOLLEFSON, « The Past, Present and Future of Canadian Environmental Law: A Critical Dialogue », *Lakehead Law Journal*, vol.1, n° 1, 2016, p. 79-104.

MCCLENAGHAN, T.A. et J.F. CASTRILLI, « Testimony Before the House of Commons of Canada Standing Committee on the Environment and Sustainable Development on the Constitutionality of Bill C-377 the Climate Change Accountability Act », Canadian Environmental Law Association, Toronto, publication 602, 2008.

MCNAIRN, C.H., « Transportation, Communication and the Constitution », *Revue du Barreau canadien*, vol. 57, n° 3, 1969, p. 355-394.

MOREIRA, W., C.Y. STRICKLAND et D.G. HENLEY, « Liability for Marine Pollution from Offshore Operations », *Dalhousie Law Journal*, vol. 26, n° 2, 2003, p. 429 et suiv.

OTIS G. et D. ROBITAILLE, « L'inapplicabilité de la Charte québécoise des droits aux entreprises fédérales : mythe ou réalité ? », *Revue générale de droit*, vol. 47, n° 1, 2017, p. 77-117.

PATENAUDE, M., « L'entreprise fédérale », *Les Cahiers de droit*, vol. 31, n° 4, 1990, p. 1195-1267.

PENNER, J., « The Curious History of Interjurisdictional Immunity and Its (Lack of) Application to Federal Legislation », *Revue du Barreau canadien*, vol. 90, n° 1, 2011, p. 1-26.

QUENNEVILLE, M., « La collaboration fédérale-provinciale en milieu municipal : un vœu pieux ou un objectif réaliste ? », dans *Développement récents en droit municipal (2011)*, vol. 331, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011.

RENAUD, P., « The Environmental Assessment Process and Public Participation in Québec : Concrete Elements for Sustainable Developments », *Revue générale de droit*, vol. 27, n° 3, 1996, p. 375-393.

ROBITAILLE, D., « Le local et l'interprovincial – Municipalités, transport et communications », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 22, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

ROBITAILLE, D., « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 20, n° 1, 2015, p. 76-117.

ROCHETTE, A. et H. COLLIN, « Municipalités et protection de l'environnement », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 3, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

ROY, S., « La responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures : l'exemple d'Old Harry », Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016.

ROY, S., « Le projet de loi n° 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », *Les Cahiers de droit*, vol. 57, n° 3, 2016, p. 355-547.

RYDER, B., « Equal Autonomy in Canadian Federalism : The Continuing Search for Balance in the Interpretation of the Division of Powers », *Supreme Court Law Review*, 2nd series, vol. 54, 2011, p. 565-600.

SAMSON, M., « L'interprétation en droit constitutionnel », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit constitutionnel, fasc. 2, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

SAUNDERS, J. et J. LIM, « The National Energy Board's Participation Framework : Implementing Changes Resulting from the Jobs, Growth and Long-Term Prosperity Act », *Alberta Law Review*, vol. 52, 2014, p. 365-388.

SAVAGE, S., « Bill C-38 and the Evolution of the National Energy Board : The Changing Role of the National Energy Board from 1959 to 2015 », Occasional paper n° 52, Calgary, Institut canadien du droit des ressources, 2016.

STACEY, J., « The Environmental, Democratic, and Rule-of-Law Implications of Harper's Environmental Assessment Legacy », *Review of Constitutionnal Studies*, vol. 21, n° 2, 2016, p. 165-186.

THÉRIAULT, S. et D. ROBITAILLE, « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexion », *Revue de droit de McGill*, vol. 57, n° 2, 2011, p. 211-265.

TREMBLAY, H., « Municipalités et hydrocarbures : chargés à blanc sur la ligne de front ? », *Revue générale de droit*, vol. 46, 2016, p. 179-214.

TRUDEAU, H., « La responsabilité civile du pollueur : de la théorie de l'abus de droit au principe du pollueur-payeur », *Cahiers de droit*, vol. 34, n° 3, 1993, p. 783-802.

TRUDEAU, H., « La protection des ressources partagées et de l'environnement à la lumière du droit constitutionnel canadien : quel rôle pour le fédéralisme coopératif ? » dans *Développement récents en droit de l'environnement (2017)*, vol. 433, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2017.

THÉRIAULT, S. et C. TREMBLAY-POTVIN, « Droit à l'environnement », JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit de l'environnement, fasc. 4, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles.

WEILER, P., « The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism », *The University of Toronto Law Journal*, vol. 23, n° 3, 1973, p. 307-367.

YORGIS J.A. et C. COTTER, *Barron's Canadian Law Dictionary*, 6e éd., Hauppauge (New York), Barron's Educational Series, 2009.

Rapports, mémoires et demandes

Association de propriétaires privés, agricoles (acéricoles) et forestiers, *Projet oléoduc Énergie Est*, mémoire présenté au BAPE (20 avril 2016), en ligne : <https://www.rvhq.ca/wp-content/uploads/2016/05/ASSOCIATION-DE-PROPRI%C3%89TAIRES-PRIV%C3%89S-AGRICOLES-AC%C3%89RICOLES-ET-FORESTIERS-BAPE-%C3%89nergie-Est-M%C3%A9moire.pdf>

CAMPBELL, B., *The Lac-Mégantic Disaster – Where Does the Buck Stop?*, Centre canadien de politiques alternatives (octobre 2013), en ligne : <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/10/Lac-Megantic_Disaster.pdf>.

Centre québécois du droit de l'environnement, *Rappel historique du dossier juridique du projet Énergie Est : un respect disparate de la Loi sur la qualité de l'environnement*, en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2016/02/Fiche-dinformation-sur-le-recours-et-le-BAPE.pdf>.

LANGELIER, R.E., *La compétence sur les pipelines interprovinciaux et les enjeux environnementaux : prolégomènes à une analyse sociojuridique* (avril 2014), en ligne : <http://www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/accueil/images/pdf/prol%C3%A9gom%C3%A8nes.pdf>.

Les citoyens au courant, *Preuve écrite. Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9* (7 août 2013), OF-Fac-Oil-E101-2012-10 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/%C3%89l%C3%A9ment/Afficher/982884>.

TransCanada Pipelines Limited, *Description de projet. Volume 1* (mars 2014), en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2014/03/Oleoduc-Energie-Est-Description-du-projet-Volume-1.pdf>.

TransCanada Pipelines Limited, *Projet Oléoduc Énergie Est. Avis de projet* (avril 2016), en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Avis-Projet201604.pdf> (lien supprimé).

TransCanada Pipelines Limited, *Demande consolidée. Volume 1 : Demande et aperçu du projet, Section 2 : aperçu du projet* (mai 2016), en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/>.

TransCanada Pipelines Limited, *Demande consolidée. Volume 14 : Aperçu du projet et de l'évaluation, Section 3 : Contexte réglementaire* (mai 2016), en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/>.

TransCanada Pipelines Limited, *Demande consolidée. Volume 19 : Accidents et défaillances, Section 7 : Sécurité du pipeline* (mai 2016), en ligne : Oléoduc Énergie Est <http://www.oleoducenergieest.com/depot-reglementaire/demande/>.

West Coast Environmental Law et Centre québécois du droit de l'environnement, *Bilan des changements apportés aux lois environnementales fédérales entre 2011 et 2015* (octobre 2015), en ligne : <https://cqde.org/wp-content/uploads/2015/10/WCEL_EnviroLaw_reportFR_med1pg_fnl2.pdf>.

Publications gouvernementales

BECKLUMB, P., *La réglementation environnementale : compétences fédérales et provinciales (Étude générale)*, Publication n° 2013-86-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2013, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2013-86-fra.pdf>.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, 2009, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Guide_consid%C3%A9ration_principes_DD_BAPE.pdf>.

Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada, *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Le point de vue de la commissaire*, automne 2015, en ligne : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201601_00_f_41019.html#hd4a>.

Commission de protection du territoire agricole, TransCanada Pipelines, en ligne : <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=241> (lien supprimé).

Gouvernement du Canada, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques*, 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/themes/environment/documents/weather1/20170125-fr.pdf>.

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

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires*, juillet 2013, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/renforcement/cadre-application-SAP.pdf>.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique, *Directive pour le projet Oléoduc Énergie Est – portion québécoise par Oléoduc Énergie Est*, 25 avril 2016, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/transcanada/Directive.pdf> (lien supprimé).

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Registre public des sanctions administratives pécuniaires*, 28 septembre 2015, en ligne <http://www.registres.mddelcc.gouv.qc.ca/sanctions/resultat.asp>.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Projets ayant fait l'objet d'une directive depuis le 1er janvier 1994 : Régime d'évaluation environnementale applicable au sud du Québec, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/lisprodi.htm#2013>.

Office national de l'énergie, *Guide de dépôt*, 2017, en ligne : < https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf>.

Office national de l'énergie, *Guide sur le processus d'audience*, 2013, en ligne : <https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/hrng/hndbk/pblchrngpmphlt-fra.pdf>.

Office national de l'énergie, *Annexe 3. Liste des questions pour le projet Énergie Est*, 23 août 2017, OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3321875>.

Office national de l'énergie, *Annexe 6. Éléments de l'évaluation environnementale pour Énergie Est* (23 août 2017), OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02, en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3320335>.

Office national de l'énergie, *L'intérêt public canadien*, 2016, en ligne : <www.neb-one.gc.ca/bts/nws/rgltrsnpshts/2016/22r-gltrsnpsht-fra.html>.

Ressources naturelles Canada, *Régime de réglementation des pipelines du Québec*, 2016, en ligne : <http://www.rncan.gc.ca/energie/infrastructure/regimes-reglementation-pipelines/16455>.

Articles de journaux

BARIL, J. et D. ROBITAILLE, « Oléoduc Énergie-Est : les lois du Québec sont applicables », *Le Devoir*, 31 octobre 2014.

BOURGAULT-CÔTÉ, G., « Les bélugas en voie de disparition. Un rapport fédéral force TransCanada à réviser ses plans », *Le Devoir*, 2 décembre 2014.

CORIVEAU, J., « C'est "non", scandent les maires de la CMM », *Le Devoir*, 22 janvier 2016.

DELISLE, G., « Le projet d'oléoduc préoccupe la ville de Trois-Rivières », *Le Nouvelliste,* 8 avril 2015.

GOBEIL, M., « Le pipeline Énergie Est traverserait quelque 830 cours d'eau au Québec », *ICI-Radio-Canada,* 28 janvier 2016, en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/762018/trace-energie-est-rivieres-cours-eau-quebec-municipalite-longueur-troncon-petrole>.

McIVOR, B., « Provinces Have Every Right to Set Conditions on Pipelines », *Aboriginal Law News & Analysis,* 14 décembre 2009, en ligne : <http://www.firstpeopleslaw.com/index/articles/172.php>.

MESSIER, F., « Québec réclame une injonction contre TransCanada », *Radio-Canada* avec *La Presse canadienne,* 1er mars 2016, en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/768001/energie-est-transcanada-quebec-environnement-poursuite-heurtel>.

NAIR, N., « Federal Court Grants B.C. Intervener Status in Trans Mountain Challenge with Harshly Worded Judgment », *CBC News* (29 août 2017).

NEWMAN, D., « Provinces Have No Right to Pipeline "Conditions" », *The Globe and Mail,* 3 décembre 2014.

ROBITAILLE, D. *et al.*, « Autorité sur Énergie Est : le Canada n'est pas un État unitaire », *Le Devoir,* 11 décembre 2014.

ROBITAILLE, D. *et al.*, « Environmental Provincial Laws Are Still Applicable to the Energy East Pipeline », *Huffington Post Canada,* 7 décembre 2014.

ROBITAILLE, D. *et al.*, « Provinces Can impose Conditions : On the Matter of Federal and Provincial Jurisdictions on the Energy East Pipeline, Canada Is Not a Unitary State », *Vancouver Sun,* 16 décembre 2014.

SHIELDS, A., « Péril noir sur le monde agricole », *Le Devoir,* 5 mars 2016.

SHIELDS, A., « Un "non" autochtone lourd d'impacts », *Le Devoir,* 16 juin 2016.

SHIELDS, A., « Gatineau dit non au pipeline Énergie Est », *Le Devoir,* 20 octobre 2016.

SHIELDS, A, « Lac Mégantic. Une "défaillance règlementaire" en cause selon une étude », *Le Devoir,* 22 octobre 2013.

SHIELDS, A., « La Fédération québécoise des municipalités s'oppose à Énergie Est », *Le Devoir,* 20 juin 2017.

SHIELDS, A., « Report demandé de l'évaluation du projet d'Énergie Est », *Le Devoir,* 28 juin 2017.

Communiqués de presse

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, « Le BAPE suspend les travaux de la Commission d'enquête », Québec, 22 avril 2016, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oleoduc_energie-est/communiques/16-04-22_1_oleoduc_energie-est.htm>

Oléoduc Énergie Est(, « TransCanada modifie la portée du Projet Oléoduc Énergie Est : la décision résulte de discussions avec les collectivités et les parties prenantes », Montréal, 2 avril 2015, en ligne : <http://www.oleoducenergieest.com/wp-content/uploads/2015/04/Energie-est-cacouna.pdf>

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Sondages préliminaires en milieu aquatique à Cacouna – TransCanada ne pourra reprendre les sondages géotechniques », Québec, 15 octobre 2014, en ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=3008>

Législation fédérale

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

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31, Vict, R.U. c. 3.

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

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.C. 1999, c. 33.

Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, L.C. 1994, c. 22.

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, L.C. 2001, c. 26.

Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador, L.C. 1987, c. 3.

Loi maritime du Canada, L.C. 1998, c.10.

Loi sur la protection de la navigation, L.R.C. 1985, c. N-22.

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, L.R.C. 1985, c. A-12.

Loi sur la sûreté des pipelines, L.C. 2015, c. 21.

Loi sur la radiocommunication, L.R.C. 1985, c. R-2.

Loi sur la sûreté et la sécurité en matière énergétique, L.C. 2015, c. 4.

Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, c. 29.

Loi sur les océans, L.C. 1996, c. 31.

Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, c. F-14.

Loi sur les ressources en eau du Canada, L.R.C. 1985, c. C-11.

Loi sur l'Office national de l'énergie, L.R.C. 1985, c. N-7.

Règlement de l'Office national de l'énergie sur la prévention des dommages aux pipelines (obligations des compagnies pipelinières), DORS/2016-133.

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

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

Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie, DORS/95-208.

Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon, DORS/2012-167.

Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs, DORS/2013-24.

Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires (Office national de l'énergie), DORS/2013-138.

Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés, (2008) 142 G.O. II, 1475.

Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les Administrations portuaires canadiennes, (1999) 133 Gaz. Can. II, 2017.

Législation québécoise

Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12.

Code civil du Québec, RLRQ, c. CCQ-1991.

Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, RLRQ c. C-6.2.

Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique, L.R.Q., c. M-11.4.

Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, RLRQ c. A-18.1.

Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents, RLRQ, c. A-4.1.

Loi sur la conservation du patrimoine naturel, L.R.Q., c. C-61.01.

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q., c. C-61.1.

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, RLRQ, c P-41.1.

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

Loi sur le développement durable, RLRQ, c. D-8.1.1.

Loi sur l'expropriation, RLRQ, c. E-24.

Loi sur le régime des eaux, L.R.Q., c. R-13.

Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19.

Loi sur les compétences municipales, RLRQ, c. 47.1.

Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, RLRQ, c. E-12.01.

Loi sur les pesticides, L.R.Q., c. P-9.3.

Loi assurant la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent, projet de loi n° 49 (présentation 11 juin 2015), 1re sess., 41e légis. (Qc).

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, projet de loi n° 122 (sanction 16 juin 2017), 1re sess., 41e légis. (Qc).

Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, c. Q-2, r. 46.1.

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

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2, r. 3.

Règlement sur les normes environnementales applicables aux véhicules lourds, RLRQ, c. Q-2, r. 33.

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

Municipalité de Lanoraie, Règlement n° 87-2014, *Règlement concernant l'installation et l'exploitation d'un pipeline terrestre dans le territoire de la municipalité* (11 août 2014).

Municipalité de Batiscan, Règlement n° 171-2014, *Règlement concernant l'installation d'un pipeline terrestre sur le territoire de la municipalité de Batiscan* (2 juin 2014).

Municipalité de Sainte-Justine-de-Newton, *Règlement n° 337 de Sainte-Justine-de-Newton*.

Jurisprudence

114957 Canada ltée c. *Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241

2241960 Ontario Inc c. *Scugog (Township)*, 2011 ONSC 2337

Alberta (Procureur général) c. *Moloney*, [2015] 3 RCS 327

Bande Kitkatla c. *Colombie- Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146

Banque canadienne de l'Ouest c. *Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3

Banque de Montréal c. *Hall*, [1990] 1 RCS 121

Banque de Montréal c. *Marcotte*, [2014] 2 RCS 725

Bell Canada c. *Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749

British Columbia Lottery Corp. c. *Vancouver (City)*, 1999 BCCA 18

Burlington Airpark c. City of Burlington, 2014 ONCA 468

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2014 BCSC 1820

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2014 BCCA 465

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2015 BCSC 2140

Burnaby (City) v. Trans Mountain Pipeline ULC, 2017 BCCA 132

Canada Post Corporation v. Hamilton (City), 2016 ONCA 76, 95

Canadian Pacific Railway Co. c. *Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.)

Canada (Procureur général) c. *PHS Community Services Society*, [2011] 3 RCS 134

Chalets St-Adolphe inc. c. *St-Aldophe d'Howard (Municipalité de)*, 2009 QCCS 18

Chalets St-Adolphe inc. c. *St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491

City of Mississauga c. *Greater Toronto Airports*, [2000] OJ No 4086 (CA ON)

Clark c. *Compagnie des chemins de fer nationaux*, [1988] 2 RCS 680, 51

Coastal First Nations c. *British Columbia (Environment)*, 2016 BCSC 34

Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. *Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838

Construction Montcalm Inc. c. *Commission du salaire minimum du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 754

CTCUQ c. *Canada*, [1990] 2 R.C.S. 838

Campbell-Bennett and c. *Comstock Midwestern and Transmountain Oil Pipe Line Co.*, [1954] S.C.R. 207.

Canadian Pacific Railway c. *Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.)

Construction Montcalm Inc. c. *Québec (Commission du salaire minimum)*, [1979] 1 R.C.S. 754, 771.

Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. *Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650

Chalets St-Adolphe inc. c. *St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, 2011 QCCA 1491.

Colombie-Britannique (Procureur général) c. *Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 RCS 86

Colombie-Britannique c. *Canadian Forest Products Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74

Clark c. *Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680

Décision nº 1 – Conséquences de la récusation du comité d'audience examinant le projet Énergie Est et façon de recommencer cette audience, 27 janvier 2017, OF-Fac-Oil-E266-2014-01 02 (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/3178888>

Décision nº28 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Lettre du 8 août 2014 de Trans Mountain concernant l'alinéa 73a) de la Loi sur l'Office national de l'énergie (la Loi) et avis de question constitutionnelle du 5 août 2014 de la Ville de Burnaby (Burnaby), OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02, (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2498180>.

Décision nº 40 sur la demande présentée par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) concernant le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain — Avis de requête et avis de question constitutionnelle de Trans Mountain du 26 septembre 2014,

23 octobre 2014, OF-Fac-Oil-T260-2013-03 02 (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2541053>

Dick c. *La Reine*, [1985] 2 RCS 309, 321-322

Directeur des poursuites criminelles et pénales c. *Alcan inc.*, 2009 QCCQ 1638

Dome Petroleum Ltd. c. *Canada (National Energy Board)*, [1987] A.C.F. No 135 (C.A.F.) (QL)

Forest Ethics Advocacy Association c. *Canada (Office nationale de l'énergie)*, 2014 CAF 245, 24-26

Fowler c. *La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213

Friends of the Oldman River Society c. *Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3

General Motors of Canada Ltd. c. *City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641

Global Securities Corp. c. *Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494

Hodge c. *La Reine*, (1883-84) 9 A.C. 117

Hydro-Québec c. *Bossé*, 2014 QCCA 323

Interprovincial Co-operative Ltd. c. *Dryden Chemicals Ltd.*, [1976] 1 R.C.S. 477.

Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927

Jim Pattison Enterprise c. *British Columbia (Workers'Compensation Board)*, 2011 BCCA 25

Johanesson c. *Rural Municipality West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, [1951] A.C.S. no 50

Kirkbi AG c. *Gestions Ritvik Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 302

Kruger et al. c. *La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 104

Lacombe c. *Sacré-Coeur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426

Law Society of British Columbia c. Mangat, [2001] 3 R.C.S. 113

Leclerc c. *Lévis (Ville de)*, 2016 QCCS 6328

Lemare Lake Logging Ltd. v 3L Cattle Company Ltd., 2013 SKQB 278

Lemare Lake Logging Ltd. v 3L Cattle Company Ltd., 2014 SKCA 35

Liquidators of the Marine Bank of Canada v. Receiver-General of New Brunswick, [1892] A.C. 437

Longueuil (Ville) c. *Chemins de fer nationaux du Canada*, (19 janvier 2000) 99-00317 (Cour municipale)

Mann c. *La Reine*, [1966] R.C.S. 238

Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession), [2013] 3 R.C.S. 53

Mirabel (Ville de) c. *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2012 QCCA 368

Motifs de décision – Sumas Energy 2 Inc., EH-1-2000, mars 2004, (Office national de l'énergie), en ligne : <https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/313607>

Multiple Access Ltd. c. *McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161

Nation Gitxaala c. *Canada*, 2016 CAF 187, 119-126

Nation Tsilhqot'in c. *Colombie-Britannique*, [2014] 2 RCS 256, 150

Neuville (Ville de) c. *9247-9104 Québec inc.*, 2016 QCCS 113

Northwestern Outback Aviation Ltd. c. *Ontario (Attorney General)*, [2011] O.J. No. 1081 (Cour sup. Ont.), 15

Northwest Falling Contractors Ltd. c. *La Reine*, [1980] 2 RCS 292.

O'Grady c. *Sparling*, [1960] R.C.S. 804, 811-812

Ontario c. *Canadien pacifique ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031

Oshawa (City) c. 536813 Ontario Limited, 2016 ONCJ 287

Parkland Airport Development Corporation v. *Parkland (County)*, 2013 ABQB 641

Pipe-lines Montréal c. *Durand*, 2012 QCCQ 1122.

Procureure générale du Québec c. *9105425 Canada Association*, 2017 QCCA 426.

Procureur général du Canada c. *Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307

Québec (Procureur général) c. *Lacombe*, [2010] 2 RCS 453

Québec (Procureur général) c. *Lacombe*, 2010 CSC 38

Québec (Procureur général) c. *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, (21 avril 2005) 500-61-170552-039 (CQ.)

Québec (Procureur général) c. *Midland Transport*, 2007 QCCA 467

Québec (Procureur général) c. *Larochelle*, [2003] JQ No 18852 (CA QC) (QL)

Québec (Procureur général) c. *Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 RCS 536

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

Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques) c. *IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCS 4337

Procureure générale du Québec c. *IMTT-Québec inc.*, 2016 QCCA 2130

R. c. *Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401

R. c. *Greening*, (1992) 43 M.V.R. (2d) 53 (C. Ont. (Div. prov.))

R. c. *Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472

R. c. *Hydro-Québec*, [1997] 3 RCS 213

R. c. *Kupchanko*, (2002) 209 DLR (4th) 658

R. c. *Latouche*, 2010 ABPC 166, 99.

R. c. *Leavens Aviation Inc*, 2008 ONCJ 473

R. c. *Morris*, 2006 CSC 59

R. c. *Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, 1325-1326

Regina c. TNT Canada, [1986] OJ No 1322 (ON CA)

Renvoi relatif à la Loi anti-inflation, [1976] 2 R.C.S. 373

Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée, [2010] 3 RCS 457

Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée, 2010 CSC 61, 188

Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), [2005] 2 RCS 669

Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.), [2000] 1 RCS 783

Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières, [2011] 3 RCS 837

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217

Rogers Communications Inc. c. *Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23

Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. *Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188

Rouleau c. *Montréal Maine & Atlantique Canada Cie*, J.E. 2006-2058 (C.Q.)

Sacré-Cœur (Municipalité de) c. *Lacombe*, 2006 QCCS 1171

Saumur c. *City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299

Saskatchewan (Procureur général) c. *Lemare Lake Logging Ltd.*, [2015] 3 RCS 419

Smith c. *La Reine*, [1960] R.C.S. 776, 800

St-Cuthbert (Municipalité de) c. *Gestion DGNE inc.*, 2016 QCCS 5059.

Stephens c. *La Reine*, [1960] R.C.S. 823.

Succession Ordon c. *Grail*, [1998] 3 RCS 437.

TransCanada Pipelines Ltd. c. *Ontario (Ministry of Community Safety and Correctional Services)*, [2007] OJ No 3014 (ON CS) (QL)

Trépanier c. *Rigaud (Municipalité de)*, 2006 QCCQ 5114

Vancouver International Airport Authority c. *British Columbia (Attorney General)*, 2011 BCCA 89

Vidéotron c. *Ville de Gatineau*, 2017 QCCS 3571

Ville de Mascouche c. *9105425 Canada Association*, 2017 QCCS 413

Voisins du train de banlieue de Blainville c. *Agence métropolitaine de transport*, 2004 CanLII 9803 (QC CS)

Wallot c. *Québec (Ville de)*, 2010 QCCS 1370

Westcoast Energy Inc. c. *Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322

White c. *Châteauguay (Ville de)*, 2013 QCCS 3138

À PROPOS DE L'ÉTUDE

Geneviève Baril et Frida Osorio Gonsen ont assumé respectivement la supervision et la coordination de la publication de cette étude. La révision linguistique a été réalisée par Christophe Horguelin. Folio infographie a réalisé la mise en page.

Me Sébastien Poirier (Auteur)

Membre du Barreau depuis 2017, Sébastien Poirier est détenteur d'un baccalauréat ès sciences (B.Sc., majeure en psychologie), d'une maîtrise en philosophie (M.A.) et d'un baccalauréat en droit (LL.B.) de l'Université de Montréal. Il a travaillé au Centre québécois du droit de l'environnement en tant qu'avocat et chercheur, ainsi qu'au sein de Bélanger avocats, où il a représenté plusieurs regroupements de propriétaires fonciers ayant reçu le statut d'intervenant dans le cadre de l'examen du projet Énergie Est par l'Office national de l'énergie.

Pour plus d'information : https://umontreal.academia.edu/S%C3%A9bastienPoirier

Me David Robitaille (Auteur)

Me David Robitaille, Ph.D., est, depuis 2010, professeur agrégé de la Faculté des études supérieures et post-doctorales, et membre du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa.

La qualité de son travail a été maintes fois récompensée. Il a été, notamment, récipiendaire de la Médaille d'or de la Gouverneure générale attribuée annuellement à la meilleure thèse de doctorat en humanités à l'Université d'Ottawa, et de la Médaille du Barreau de Paris en 2008.

Il s'intéresse de près aux enjeux du droit de l'environnement et a publié de nombreux ouvrages en la matière. Il est impliqué en tant qu'administrateur du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE).

Pour plus d'information : https://droitcivil.uottawa.ca/fr/personnes/robitaille-david

Me Stéphanie Roy (Auteure)

Me Stéphanie Roy est membre du Barreau depuis 2011. Son mémoire de maîtrise intitulé La répartition des risques liés à l'exploitation des hydrocarbures d'Old Harry : étude de la responsabilité en cas de déversement, a remporté le prix Michel-Robert en 2015 et a été publié aux Éditions Yvon Blais. Elle est candidate au doctorat à l'Université Laval, sous la direction du professeur Pierre Lemieux. Ses travaux portent sur le contrôle judiciaire des actes de l'Administration en matière environnementale. Stéphanie est également boursière de la Fondation Pierre-Elliott Trudeau et du Fonds de recherche Société et Culture, membre de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement et elle collabore projet au Economics for the Anthropocene de l'Université McGill.

Me Hélène Mayrand (Collaboratrice)

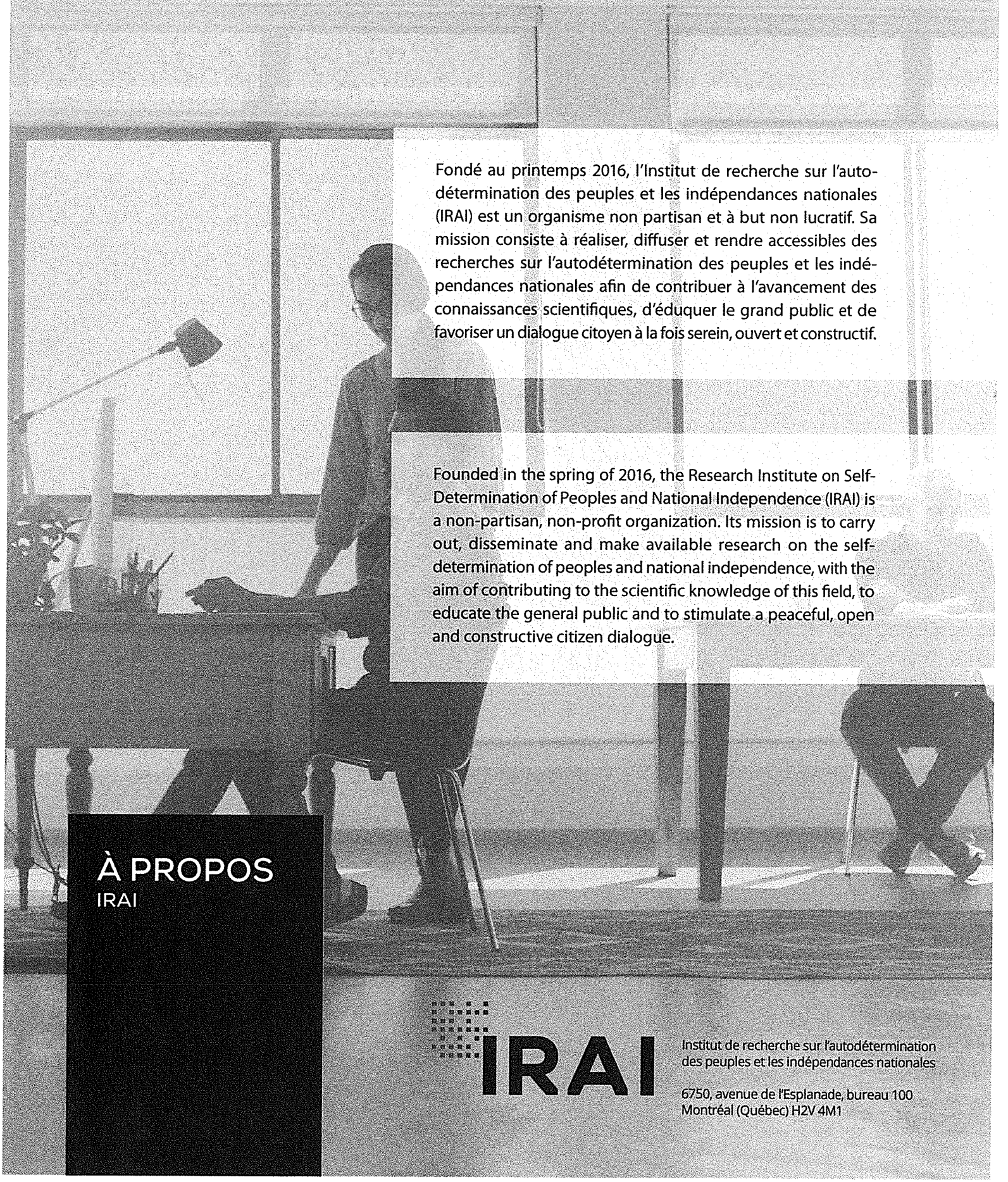
Hélène Mayrand est avocate depuis 2008 et professeure à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke depuis 2012. Elle est titulaire d'un baccalauréat en droit de l'Université de Sherbrooke, d'une maîtrise en droit de l'Université Cambridge et d'un doctorat en droit de l'Université de Toronto. Elle a été auxiliaire juridique à la Cour d'appel fédérale. Elle est cofondatrice du Laboratoire pour la recherche critique en droit. Les recherches de la professeure Mayrand sont principalement en droit de l'environnement, tant international que national, ainsi qu'en droit de l'immigration et des réfugiés. Elle s'intéresse notamment au développement d'approches critiques en droit de l'environnement, notamment dans le contexte des changements climatiques. Elle a également occupé le rôle d'expert dans divers forums ayant pour objet les questions de gouvernance environnementale de la région arctique.

Pour plus d'information : https://www.usherbrooke.ca/droit/faculte/personnel/corps-professoral/helene-mayrand/

Me Karine Péloffy (Collaboratrice)

Karine Péloffy est directrice générale du Centre québécois du droit de l'environnement et membre du Barreau du Québec depuis 2007. Elle détient un diplôme en en droit transystémique de la faculté de droit de McGill (BCL / LLB), un programme unique qui vise la compréhension comparative et transversale des différents systèmes juridiques. Elle est aussi diplômée d'une maitrise multidisciplinaire en science de la gestion des changements environnementaux de l'Université d'Oxford en Angleterre. Me Péloffy a développé une expertise sur le droit des changements climatiques, que ce soit les approches législatives novatrices ou les recours judiciaires nationaux et internationaux.

Plus d'information : https://cqde.org/qui-sommes-nous/notre-equipe/nos-employes/



Fondé au printemps 2016, l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI) est un organisme non partisan et à but non lucratif. Sa mission consiste à réaliser, diffuser et rendre accessibles des recherches sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales afin de contribuer à l'avancement des connaissances scientifiques, d'éduquer le grand public et de favoriser un dialogue citoyen à la fois serein, ouvert et constructif.

Founded in the spring of 2016, the Research Institute on Self-Determination of Peoples and National Independence (IRAI) is a non-partisan, non-profit organization. Its mission is to carry out, disseminate and make available research on the self-determination of peoples and national independence, with the aim of contributing to the scientific knowledge of this field, to educate the general public and to stimulate a peaceful, open and constructive citizen dialogue.

À PROPOS
IRAI

IRAI

Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales

6750, avenue de l'Esplanade, bureau 100
Montréal (Québec) H2V 4M1

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-7
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE GENEVIÈVE PAUL

Ceci est la Pièce « Rapport *From Paris to projects : Clarifying the implications of Canada's climate change mitigation commitments for the planning and assessment of projects and strategic undertakings* » alléguée au soutien de l'affidavit de Geneviève Paul assermentée devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

314291-4

From Paris to Projects

Clarifying the implications of Canada's climate change mitigation commitments for the planning and assessment of projects and strategic undertakings

Summary report
27 September 2018

A research report prepared with support from the George Cedric Metcalf Charitable Foundation

Authors
Robert B. Gibson, Professor, School of Environment, Resources and Sustainability, University of Waterloo
Karine Péloffy, Lawyer, MSc, BCL/LLB
Daniel Horen Greenford, PhD student, Geography, Planning and Environment, Concordia University
Meinhard Doelle, Professor of Law, Schulich School of Law Dalhousie University
H. Damon Matthews, Professor and Concordia Research Chair in Climate Science and Sustainability, Department of Geography, Planning and Environment, Concordia University
Christian Holz, Postdoctoral Fellow, Department of Geography and Environmental Studies, Carleton University, and Senior Research Associate, Climate Equity Reference Project
Kiri Staples, PhD candidate, School of Environment, Resources and Sustainability University of Waterloo
Bradley Wiseman, law student, Université de Montréal
Frédérique Grenier, Quebec Bar intern

Contributors
The authors are indebted to collaboration and input from many experts, practitioners and scholars in various disciplines.

Note to readers
This summary report is a highly condensed version of a much more detailed full report now in final revision.

From Paris to Projects: Clarifying the implications of Canada's climate change mitigation commitments for the planning and assessment of projects and strategic undertakings

Summary report

By signing the *Paris Agreement*, Canada made a commitment to do our fair share to limit global average temperature rise to "well below 2°C" relative to pre-industrial levels, and to pursue "efforts to limit the increase to 1.5°C."[1] The federal *Impact Assessment Act* that is now before Parliament requires consideration of whether assessed undertakings would "hinder or contribute to" meeting Canada's climate change commitments.[2]

So far, however, Canada has done little to define what the *Paris Agreement* entails for planning, assessment and decision making on projects and other undertakings with significant implications for meeting the *Paris* commitments. That leaves a serious gap in law, policy and practice between Canada's commitments and the assessment of major undertakings.

Assessments are an important venue for proactive climate change mitigation. They guide decision making on major extractive and infrastructure projects and other undertakings that will entrench existing practices or drive key transitions for many decades. If these assessments are to contribute to meeting our climate change mitigation commitments, we need to understand what meeting those commitments entails – how far we have to go and what we have to do to close the gap between our current efforts and our promised accomplishments.

To inform serious efforts to fill that gap, this paper examines

- what the *Paris Agreement's* temperature goals imply for global and Canadian GHG reduction targets in light of "fair share" principles and feasible pathways;
- what is needed to raise Canadian climate change mitigation ambitions to the *Paris Agreement* level, and ensure sufficiently strengthened and clarified targets, frameworks and applied tools to inform evaluations of particular undertakings;[3] and

---

[1] *The Paris Agreement*, 22 April 2016, UNTS art 2 (entered into force 4 November 2016) [*Paris Agreement*], online: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&lang=_en&clang=_en.

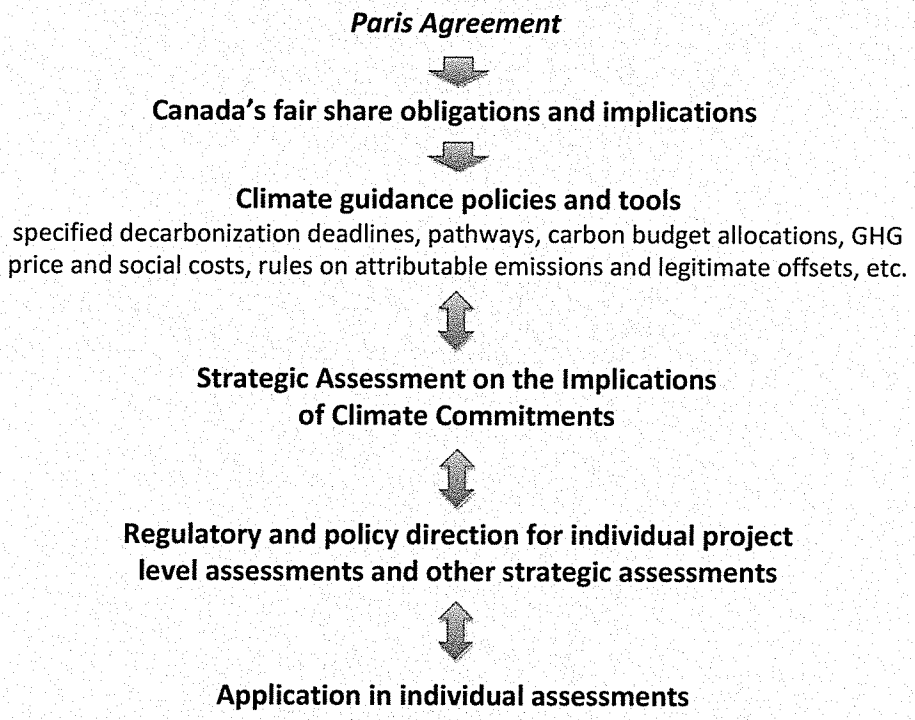
[2] House of Commons of Canada, *Impact Assessment Act,* part 1 of Bill C-69, as passed by the House of Commons and introduced in the Senate, 20 June 2018, s.93(e), online: https://www.parl.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?billId=9630600&Language=E. The same requirement for considering potential for hindering or contributing to meeting commitments is now also included in the *Canadian Energy Regulator Act* [s.183(2)(j), 262 (2)(f) and s.298(3)(f)] as passed by the House of Commons on 20 June 2018. The provisions of the latter Act will apply to regulatory decision making on energy projects subject to federal regulatory authority.

[3] While we also recognize the imperative of climate change adaptation, and the importance of Canadian commitments to adaptation under the *Paris Agreement*, we focus here on mitigation commitments and implementation needs.

- how to translate these needs and tools into well-specified and authoritative requirements for effective application under federal assessment law.

Our intent has not been to deliver final answers but to establish a reasonably firm working base for comparing what we are doing with what is needed to meet our *Paris* commitments.

Figure 1. Filling the gap between Paris and projects



The overall implications of the Paris Agreement *commitments for Canada*

Canada was a leader in signing and ratifying the *Paris Agreement,* and has taken other positive steps. Nevertheless, we continue to be a climate laggard, ranked 51st out of 60 countries on climate action.[4] Canada's emissions are among the highest in the world on a per capita basis and despite our small population, we are one of the ten top emitters of

[4] Jan Burck, Franziska Marten, Christoph Bals and Niklas Höhne, "Climate Change Performance Index Results 2018," Climate Action Network, Germanwatch, New Climate Institute, November 2017, online: https://www.climate-change-performance-index.org/.

GHGs in the world in absolute terms.[5] For Canada, clarifying and responding effectively to the practical implications of the *Paris Agreement* is both crucial and daunting.

Determining the *Paris Agreement's* overall implications begins with the overarching principles within the *Agreement,* understanding what the temperature goals imply for GHG reduction targets, and evaluating different interpretations of "fair share" approaches.

The fundamental starting principle is that climate change mitigation must be pursued in ways that support and are supported by efforts to meet the suite of other sustainability imperatives. These imperatives include advancing human rights and the rights of Indigenous peoples, enhancing equity in the distribution of opportunities and risks, maintenance of biodiversity, and stewardship of other biophysical foundations for survival and wellbeing. Joint attention to these requirements is a matter of efficiency, effectiveness and fairness.

The practical implications of the *Paris Agreement,* especially the commitment to keeping the rise in average global temperature maximum to well below 2°C and aiming for 1.5°C, involve continuing scientific uncertainties as well as debatable moral choices. Nevertheless, some initial answers are possible. The following points are well supported by independent experts and/or favour a moderate to conservative position in a range of available options.

The global implications for climate action

Keeping overall global warming to the *Paris Agreement* limit will require immediate and sustained best efforts, especially by the most advantaged countries.

A profound global transformation of energy and economic systems is needed to meet the *Paris Agreement's* obligations. Studies that have used a carbon budget approach[6] to translate the *Paris* temperature goal into a global maximum of further GHG emissions have found that the remaining global budget for allocation among countries is much smaller than is currently acknowledged in policy making and would be exhausted within 8 to 19 years at the current emissions rate.[7]

---

[5] Mengpin Ge, Johannes Friedrich and Thomas Damassa, *6 Graphs Explain the World's Top 10 Emitters* (World Resources Institute, 25 November 2014), online: http://www.wri.org/blog/2014/11/6-graphs-explain-world%E2%80%99s-top-10-emitters.

[6] The remaining global carbon budget is the total estimated amount of carbon dioxide (and other GHGs included as carbon dioxide equivalents) that can be emitted without pushing overall climate warning beyond the agreed international threshold. Under the *Paris Agreement* the threshold is imprecisely defined as "well under 2°C" with efforts to limit warming to 1.5°C, relative to pre-industrial levels. However, a more precise goal can be assumed and, given that goal, the remaining global carbon budget can be calculated.

[7] See the full report, part 2.1.1. The figures here were calculated using data from IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Table 2.2, online: http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/, and Global Carbon Project, CO2 Emissions, online: http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions.

GHG sinks and reservoirs such as peatlands and forests are a critical component of the global GHG mitigation targets; however, policy and accounting approaches need to be improved through better understanding of anthropogenic impairments and focusing on *permanent* enhancements of sinks and reservoirs.

Reliance on large scale, risky and uncertain future negative emissions technologies cannot be justified as a factor in setting GHG mitigation targets or as a rationale for abatement delay.[8]

Decarbonization
In this report we use "decarbonisation" to refer to the virtual elimination of overall human contributions to atmospheric GHG loadings, globally or in a particular jurisdiction. The *Paris Agreement* (article 4, paragraph 1) refers to achieving "a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases."

Canada's fair share

From the start, the *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* has been anchored in principles of equity and "common but differentiated responsibilities and respective capabilities," to which the *Paris Agreement* added consideration of "national circumstances."[9] The established international position is that the GHG mitigation responsibilities of the signatory states will differ on the basis of judgments about equity. Developed countries, which have benefited from historical emissions associated with past industrialization and have greater wealth and access to technologies, are expected to accept greater responsibilities. Leadership from developed countries, and corollary differential treatment of developing countries, is established as the equitable and appropriate basis on which the international response to climate change must be structured.[10]

One set of important implications concerns the expected speed of GHG emission reductions and appropriate targets for effective elimination of net human contributions to atmospheric GHG loadings. The *Paris Agreement* aims "to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the

[8] See, for example, Sabine Fuss, et al., "Betting on negative emissions," *Nature Climate Change* 4 (October 2014), pp.850-853, online: https://re.public.polimi.it/retrieve/handle/11311/961659/154659/NCC_negative_emissions.pdf.
[9] *Paris Agreement,* Article 2, paragraph 2.
[10] Lavanya Rajamani and Emmanuel Guérin, "Central concepts in the Paris Agreement and how they evolved," in Daniel Klein et al., eds., *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2017), p.81.

second half of this century, on the basis of equity".[11] The "second half of this century" target is global. Meeting this target "on the basis for equity" involves different national "fair share" responsibilities and consequently different decarbonization targets.

Fair share considerations include both culpability (due to past and continuing GHG emissions) and capacity to decarbonize more quickly (due to greater wealth and access to technologies, etc.). Canada, like other developed countries, is expected to act with more ambition and speed than less developed countries. Clarifying those expectations is important for any determination of what Canada must do to meet its *Paris* commitments.

Allocating responsibility for GHG reductions faces complex questions about who is responsible, which emissions are counted, over what time period emissions are counted, and how equity is considered. A bigger problem is that many signatory countries, including Canada, have yet to begin serious efforts to determine their "fair share" allocations or act on them. Like most other developed countries, Canada has proposed emissions reduction targets that would maintain our inequitable historical share of global emissions. Also, as has been the convention in international climate policy, Canada has considered domestic emissions only from recent years, neglecting previous decades of substantial GHG emissions. Moreover, our approach has done little to limit activities, such as projects to increase extraction of GHG-generating hydrocarbons, that are likely to delay global GHG emission peaking[12] and entrench GHG-generating practices more deeply.

Determining Canada's fair share allocation of the remaining global carbon budget involves choices among various options reflecting a range of more and less comprehensive equity considerations. Among the many approaches to fair share calculations, equal per capita sharing of the remaining global carbon budget is a common starting point, though this neglects historical inequities, and the resultant present inequities between (and within) nations. The most comprehensive treatments of equity considerations add attention to both responsibility and capacity factors. Considering responsibility for historical emissions amounts to recognizing how much of a nation's fair share has already been used up. Historical responsibility has been taken to start at various points, including 1990 when global climate change mitigation efforts began, or 1950 when national boundaries were mostly set and much of our fossil fuel infrastructure building began, or 1850 when the era of serious industrial emissions dawned. Fairness considerations tied to capacity to act usually focus on national, corporate and/or individual wealth. Clearly unfair approaches include those that would perpetuate the inequitable status quo by allocating to all countries a share of remaining emissions matching their historic share (an approach referred to as "grandfathering"). Canada's reduction targets have so far been consistent with this inequitable approach.

Independent researchers have estimated Canada's "fair share" allocation of the remaining global carbon budget using eight different sets of "fairness" assumptions. For all options

[11] *Paris Agreement,* Article 4, paragraph 1

[12] *Paris Agreement,* Article 4, paragraph 1 also requires steps to ensure global peaking of GHG emissions "as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties."

except for the most marginally equitable one, the remaining Canadian "fair share" of the global carbon budget is negative, which means that Canada is already in climate debt to other nations. Even under the weakest option for calculating fair share allocation, Canada would exhaust its share of the global carbon budget within a decade if our GHG emissions continue at current levels.

In other words, from a fair share perspective consistent with the requirements of the *Paris Agreement*, every tonne of GHG emitted today and tomorrow adds further to Canada's climate indebtedness to other nations. Also, any further delays to rapid decarbonization will make an equitable climate outcome more difficult to achieve.[13]

Defining Canada's working decarbonization deadline and other core obligations

Given that our fair share decarbonization deadline has by most accounts already passed and even in the most lenient assessments is looming in the next decade, the earliest possible achievement date should be adopted as Canada's latest possible deadline for achieving decarbonization. That approach is required under the *Paris Agreement,* which states that each Party's national contributions to climate change mitigation will "reflect its highest possible ambition."[14]

Research into decarbonization pathways and earliest possible achievement dates is at an early stage. The limited number of existing exploratory studies identify different routes to and timelines for decarbonization.[15] So far, the earliest technologically feasible date identified in any of the studies for decarbonization in Canada is 2050. Future work with more information on technological options, and political, cultural, and behavioural

---

[13] For details on Canada's fair share see the full report, part 2.3.

[14] *Paris Agreement*, Article 4, paragraph 3.

[15] The key studies come from four independent modeling projects:

- Deep Decarbonization Pathways Project (DDPP) reported in C. Bataille et al., *Pathways to deep decarbonization in Canada* (Sustainable Development Solutions Network and Institute for Sustainable Development and International Relations, 2015), online: http://deepdecarbonization.org/wp-content/uploads/2015/09/DDPP_CAN.pdf;
- Solutions Project reported in Mark Z. Jacobson et al., "100% Clean and Renewable Wind, Water, and Sunlight All-Sector Energy Roadmaps for 139 Countries of the World," *Joule* 1 (September 6, 2017), pp.108–121 plus supplemental information, online: https://web.stanford.edu/group/efmh/jacobson/Articles/I/CountriesWWS.pdf
- Energy and Materials Research Group (EMRG), Mark Jaccard, Mikela Hein and Tiffany Vass, *Is win-win possible? Can Canada's government achieve its Paris commitment ... and get re-elected?* (Burnaby: SFU EMRG, 20 September 2016), online: http://rem-main.rem.sfu.ca/papers/jaccard/Jaccard-Hein-Vass%20CdnClimatePol%20EMRG-REM-SFU%20Sep%2020%202016.pdf], and
- Trottier Energy Futures Project (TEFP) reported in Trottier Energy Futures Project Partners, *Canada's Challenge and Opportunity - Transformations for major reductions in GHG emissions: full technical report and modelling results* (April 2016), online: https://davidsuzuki.org/wp-content/uploads/2017/09/REPORT-canada-challenge-opportunity-transformations-major-reductions-GHG-emissions.pdf

The first two are most positive about what can be accomplished. Environment and Climate Change Canada has also done in-house pathways work, including in support of the Government of Canada, *Mid-Century Long-Term Low-Greenhouse Gas Development Strategy [Mid-Century Strategy]* (2016), online: http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-291-2016-eng.pdf, pp.83-87.

possibilities, could identify an earlier feasible decarbonization deadline and reduce the gap between mitigation efforts in Canada and our fair share under *the Paris Agreement*.

In light of the gap between what seems practical and what would be equitable, adoption of 2050 (or any earlier date) as the working deadline for decarbonization by Canada must be accompanied by

- always attempting to do better, and
- providing assistance to less advantaged nations in support of mitigation and adaptation abroad to compensate for our past inaction and continuing lateness.

Positive steps have been taken within Canada's existing climate policy landscape. Negotiation of the *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change,*[16] and federal action to legislate carbon pricing in the face of constitutional challenges by some provinces,[17] would deliver important accomplishments, if the initiatives are fully implemented. The *Mid-Century Long-Term Low-Greenhouse Gas Development Strategy* also represents an important step towards the needed long range planning.[18] At the same time, however, the ambitions of existing applied policies fall well short of what is needed to meet Canada's *Paris Agreement* commitments. For example, the federal government continues to subsidize the fossil fuel industry[19] and approve new fossil fuel infrastructure, including the controversial diluted bitumen pipelines, with lifetimes well beyond 2050. Existing regulations would allow emissions from oil extraction to remain in excess of 200 Mt CO2eq for the next several decades.[20] Canada's *Mid-Century Strategy* aims only for an 80% reduction of GHG emissions from 2005 levels by 2050, by which time Canada's cumulative emissions would be far greater than the most lenient estimate of our fair share.

Clearly, the current policy package needs substantial upgrading to align our objectives with our commitments. It also needs extension and clarification for more specific

---

[16] Government of Canada, *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change: Canada's Plan to Address Climate Change and Grow the Economy [Pan-Canadian Framework]*, December 2016, online: https://www.canada.ca/content/dam/themes/environment/documents/weather1/20170125-en.pdf

[17] Government of Canada, *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 21 June 2018, online: http://www.parl.ca/Content/Bills/421/Government/C-74/C-74_4/C-74_4.PDF.

[18] *Mid-Century Strategy,* online: http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-291-2016-eng.pdf.

[19] Federal and provincial investments in research, development and deployment from 2011-2015 totalled $2,261 million for the fossil fuel industry, including carbon capture and storage, and $1,394 million for renewable energy. Natural Resources Canada, *Energy Fact Books 2012–2013, 2013–2014, 2014–2015 and 2016–2017*; cited in Catherine Potvin, Sarah Burch, David Layzell, James Meadowcroft, et al., *Re-energizing Canada: Pathways to a Low-Carbon Future* (Montreal: McGill University, 2017), p.23, online: http://www.sustainablecanadadialogues.ca/en/scd/energy.

[20] "According to Environment and Climate Change Canada projections as of November 2016, Canada must reduce annual emissions by 219 Mt CO2eq in order to meet its 2030 target. To put this into context, it is nearly equal to Canada's entire oil and gas industry in 2030, which is projected to be 233 Mt CO2eq." The Hon. Richard Neufeld, Chair, and The Hon. Paul J. Massicotte, Deputy Chair, *Report of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources*: *Positioning Canada's Electricity Sector in a Carbon Constrained Future* (March 2017), p.3 online: <https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/ENEV/Reports/Electricity_e.pdf>

application to all climate-significant decision making, including decision making on projects and strategic undertakings subject to assessment law.

Implications for development and application of particular tools and tests

The effectiveness of current and proposed initiatives to meet or beat the 2050 working deadline will depend heavily on further development and consistent application of multiple particular tools and tests designed to enhance our understanding of what needs to be accomplished and strengthen our evaluations of available options and proposals.

For planning and decision making regarding particular new and existing undertakings, the current and developing package of targets, frameworks and applied tools needs extensive strengthening to provide an adequate basis for determining what activities would be consistent with meeting Canada's commitments under the *Paris Agreement*.

This strengthening will entail initiating major climate policy initiatives, specifying key tools and methods, and pursuing broader means of fostering learning and collaboration. All of these initiatives should be pursued in processes that facilitate meaningful public engagement and learning, deliver accessible information of a high standard and are directed to serve the long term public interest.

Major climate policy initiatives

Canada's current climate change mitigation commitments assume the old 2°C maximum global warming target and fail to consider Canada's fair share obligations. The most fundamental required policy response is to align our climate initiatives with our *Paris Agreement* commitments. That entails adjusting our policies and associated actions to

- respect the *Paris* objective "to limit global average temperature rise to well below 2°C above pre-industrial levels, and to pursue efforts to limit the increase to 1.5 °C";[21]
- make our fair share contributions "on the basis of equity,"[22] which means adopting the earliest potentially feasible decarbonization date for Canada (currently 2050) as our working deadline for planning and assessment purposes;, pursuing openings for best efforts for deeper and faster achievements; and
- making substantial contributions to less advantaged nations.

More specific policy initiatives are needed to build the foundation for effective and coordinated use of the key planning, budgeting, motivating, guiding and accounting tools for driving and guiding a responsible and just transition to climate responsibility. Four overlapping areas are involved.

[21] *Paris Agreement*, article 2, paragraph 1(a).
[22] *Paris Agreement*, article 4, paragraph 1.

Pathways: Canada needs to delineate viable pathways to decarbonization by or before 2050.[23] The initiatives should

- develop scenarios for possible futures related to climate-related transitions as a basis for public discussion of desirable futures that we should seek and possible but undesirable futures we should work to avoid;
- explore the feasibility of meeting GHG neutrality deadlines before 2050,
- compare alternative routes to meeting particular deadlines and reaching desirable futures,
- favour options that deliver effective climate change mitigation along with other positive contributions to overall sustainability, including respect for Indigenous rights, and
- be developed, as well as reviewed and updated regularly, with independent expertise and credible processes.

Carbon budgeting: Canada should adopt a carbon budgeting system, roughly following that of the United Kingdom, to clarify expectations and track accomplishments over time.[24] Along with delineated pathways to decarbonization, transparent, flexible and fair allocation of Canada's remaining carbon budget would provide a foundation of predictability for planning and investment, enable tracking of progress and adjustment of strategy, and inform policy and project decision making.

Economic and regulatory tools: As with many other public interest governance challenges, effective steps towards meeting climate change mitigation commitments will depend heavily on pricing, rules, incentives, opportunities and penalties that combine to direct and drive appropriate action. Mutually supportive design and mobilization of economic and regulatory tools could greatly enhance guidance, understanding and motivation for progress along the identified pathways. They could also encourage innovations to expand pathway options, avoid or mitigate trade-offs, and overcome technological barriers. Crucial tools include those that would

- require application of both carbon pricing and the social cost of carbon and clarify when and with what caveats each should be used in evaluations of policy options and other applications, and
- strengthen financial and legal motivations (e.g., financial guaranties) to ensure that commitments to and requirements for near term and future GHG reductions and offsets are met.

---

[23] Several key independent pathway modeling initiatives are referenced in footnote 16, above. Other pathways studies include Catherine Potvin, et al., *Re-energizing Canada: Pathways to a Low-Carbon Future*, online: http://www.sustainablecanadadialogues.ca/en/scd/energy; and Council of Canadian Academies Expert Panel on Energy Use and Climate Change, *Technology and Policy Options for a Low-Emission Energy System in Canada* (Ottawa: CCA, 2015), online: http://www.scienceadvice.ca/uploads/eng/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/magna/energyuse_fullreport_en.pdf.

[24] Andrew Gage, *A Carbon Budget for Canada: A collaborative framework for federal and provincial climate leadership* (Vancouver: WCEL, December 2015), p.iii, online: https://www.wcel.org/sites/default/files/publications/CarbonBudget%20(Web)_0.pdf

Long range policies: Consistent with pathway delineation and allocation of carbon budgets, Canada should develop, review and update explicit long range policies, incorporating means of meeting the decarbonization deadline and encouraging best efforts. Such policy making should include the energy sector and its various subsets, but also cover other sectors that are or could be major players in a transition to climate-responsibility and sustainability.

Specifying key tools, methods and applications

The four areas for major policy initiatives are very broad. All need quite detailed specification of tools, methods and applications to clarify expectations and require action. Moreover, the processes for designing the tools and rules, and for establishing subjects and procedures for application, must be rigorous and credible. The following discussion outlines major topics for attention.

All four framework areas: All four areas centre on strategic policy development, which entails clarifying purposes, identifying options and choosing among them. For consistency and defensibility, all of the evaluations and decisions should be informed by explicit criteria that are tied to the Paris commitments (including the one on sustainable development) and specified as needed for particular applications. Integrated applications of the climate- and sustainability-based criteria would include, for example, identifying and assessing the relative desirability of potentially viable pathways to decarbonization by or before 2050, comparing alternative carbon budget allocation plans, and evaluating program or project options that have different implications for GHG emissions and sinks effects and different consequences for meeting the *Paris Agreement* commitments.

Trade-offs also need to be addressed openly and rigorously in all four areas. Climate-related trade-offs include those that would compromise climate objectives in the interest of serving other sustainability objectives (e.g., human rights, poverty reduction and biodiversity stewardship), and those that would compromise other sustainability objectives in the interest of climate change mitigation. Best ways to avoid or mitigate climate-related trade-offs are likely to be identified through comparative analysis of alternatives to initially proposed initiatives.

In addition, consistent work in all framework areas will require details on expectations and approaches to climate-related information and standards for evaluations. Some key details centre on basic emission and sink effects accounting. Framework elaboration will need to recognize the differences among greenhouse gases, as well as black carbon, including their different severity and timescales of impacts. It will also need means of determining

- which GHG emissions are properly attributed to particular sectors, activities and undertakings, including attention to lifecycle and lifespan direct, indirect,

imbedded and cumulative emissions, upstream and downstream, in Canada and beyond; [25]

- how to account for and attribute positive and adverse effects of land disturbances and other anthropogenic disruptions on carbon (GHG) sinks and reservoirs such as soils, peatlands and forests, with particular attention to lasting damages and permanent enhancements of sinks and reservoirs; [26] and
- how to identify legitimate offsets for GHG emissions or sink impairment.

Details for evaluation of policy options include best ways to integrate climate- and sustainability-based criteria, specify them for particular applications and use them to identify and compare alternatives. Particularly important are means to address unfamiliar tasks including evaluation of effects on intergenerational equity and the extent of contributions to the major transformations needed to achieve GHG neutrality, including means of ensuring just transition.

Also crucial are details on matters of process. These include how to design credible climate policy development processes that mobilize best expertise and encourage broader engagement and learning; how to foster and facilitate interjurisdictional collaboration (including with Indigenous authorities); and how to extend opportunities for learning, including for adjustments to climate assessment guidance.

Pathways: Specification needs for pathways development include identification of best means for delineating suitable future scenarios, evaluating technological possibilities (desirability, likelihood, uncertainties and risks, etc.), respecting interactions among pathways and other change factors, integrating attention to other sustainability objectives, and ensuring reasonable predictability for long term planning and investments while

---

[25] Attention to downstream emissions, especially out-of-country downstream emissions is likely to be resisted by some interests. It is, however, consistent with international judicially mandated best practices and with recent federal intent in the National Energy Board review of the proposed Energy East project, prior to its cancellation. See M. Burger and S. Wentz, "Downstream and Upstream Greenhouse Gas Emissions: The Proper Scope of NEPA Review", *Harvard Environmental Law Review*, 41:1 (2016), p.28; *Gray* v. *Minister of Planning* (2006) New South Wales Law and Environment Court 720, paragraph 124; *Earthlife Africa Johannesburg* v *The Minister of Environmental Affairs* (2017) South Africa High Court, paragraph 126, (s.31(2) NEMA) online: http://cer.org.za/wp-content/uploads/2017/03/Judgment-Earthlife-Thabametsi-Final-06-03-2017.pdf. See the full report, part 3.4.1.

Canada's GHG footprint roughly doubles with inclusion of emissions associated with the foreign combustion of oil produced in Canada and exported abroad. See Marc Lee, *Extracted Carbon: Re-examining Canada's Contribution to Climate Change through Fossil Fuel Exports* (Canadian Centre for Policy Alternatives, 2017) p.5, online: <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/extracted-carbon>.

[26] A study conducted on Alberta's bitumen extraction operations in 2015 concluded that an "additional 500 km2 and 2,400 km2 of boreal forest including carbon-rich peatlands would be disturbed from surface mining and in-situ production, respectively, between 2012 and 2030; releasing an additional 107–182 million tonnes of GHG from land use alone." Sonia Yeh, Anqi Zhao, Sean D. Hogan, Adam R. Brandt, Jacob, G. Englander, David W. Beilman, Michael Q. Wang, "Past and Future Land Use Impacts of Canadian Oil Sands and Greenhouse Gas Emissions," (University of California Davis Institute of Transportation Studies, January 2015, p.2, online: https://its.ucdavis.edu/research/publications/?frame=https%3A%2F%2Fitspubs.ucdavis.edu%2Findex.php%2Fresearch%2Fpublications%2Fpublication-detail%2F%3Fpub_id%3D2412.

encouraging innovation and retaining flexibility for adjustments in light of experience and new possibilities. Pathways work also needs direction on how to ensure pathways are designed to direct change to meet climate commitments in ways that protect the most vulnerable, contribute to just transitions, and help deliver other sustainability benefits.

Carbon budgeting: Determining the overall carbon (GHGs) budget for Canada and allocating that budget are the core challenges for carbon budgeting. Specific needs centre on best means of budget allocation (among sectors and regions, big and smaller players, and/or other categories of effects on GHG emissions, sinks and reservoirs), with provisions for exchange and adjustment, and means of monitoring and encouraging and enforcing compliance. Carbon budgeting also needs consistent means of distributing attribution of "responsibility" for cumulative effects of multiple undertakings on sinks and emissions. Issues such the entrenchment of dependencies and other barriers to transition will have to be addressed through other mechanisms.

Economic and regulatory tools: The most important needs for specification of climate-related economic and regulatory tools would centre on approaches to analyses of the viability of policy options and other undertakings recognizing the full costs associated with GHG emissions and sink effects. Important specifics include how to

- establish a base carbon price and a schedule for incremental increases consistent with what is needed to meet or beat a 2050 decarbonization deadline; [27]
- adopt, update and expand standard methods for transparent use of the social cost of carbon to estimate the global damage associated with unabated GHG emissions in evaluations of climate-significant activities and proposals; [28]
- evaluate entrenchment effects, where an undertaking does or would hinder meeting climate commitments by increasing or lengthening dependencies on GHG-emitting activities or systems;
- calculate the costs of anticipated emissions beyond the working deadline for decarbonization and calculate the costs of stranded assets;
- strengthen financial and legal motivations (e.g., financial guaranties) to meet climate change mitigation commitments and requirements;

---

[27] Under new legislation, a carbon price of $10/tonne CO2 equivalent will be implemented in 2018, rising to $50/tonne CO2 equivalent in 2022. See Government of Canada, *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 21 June 2018, online: http://www.parl.ca/Content/Bills/421/Government/C-74/C-74_4/C-74_4.PDF. Some analysts anticipate that the price will prove to be too low, that it is not established for a long enough period to provide for investment certainty, and that it is not broad enough in its application. Concerning the needed price, see D. Sawyer and C. Bataille, "Taking Stock: Opportunities for Collaborative Climate Action to 2030, Policy Brief 2: The Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change" (Decarbonization Pathways Canada, March 2017), especially pp. 1 and 5, online: https://drive.google.com/file/d/0B9FT5KrVwYmwOThZYUh2WlpKTWc/.

[28] Calculating the social cost of carbon can be highly informative in evaluations, including of climate-significant policies and regulatory initiatives. However, it also involves complexities in ensuring fair representation and valuing of future costs. All existing values derived for the social cost of carbon are considered by experts to be underestimated. See National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Valuing Climate Damages: Updating Estimation of the Social Cost of Carbon Dioxide* (Washington, DC: The National Academies Press, 2017), pp.1 and 6, online: https://doi.org/10.17226/24651.

- identify and assess the equity effects of existing and new undertakings and their alternatives, and ensure emphasis on just transition imperatives in planning and decision making climate-significant undertakings;
- combine all these considerations along other more established economic considerations in the evaluation of broad policy options and particular undertakings and alternatives

Long range policies: As the roof of the framework, long range policy development should connect and cover the pathways, budgeting, mobilization of economic and regulatory tools, and key other components and initiatives. Long range policies need to be flexible and adjustable but also sufficiently clear and firm to provide reliable grounds for investors and others to plan ahead in the desired direction. The relevant specifics for long range policy development include those identified above plus details on how to determine the extent to which current and new undertakings are consistent with the long range intentions.

Taken together, the considerations above point to a daunting list of basic needs for framework elaboration. However, these steps are needed to fill the gap between the *Paris Agreement* and assessments of particular undertakings.

Climate-responsible governance

Good governance is central to a successful low-carbon energy transition. While technology plays a vital role, the most important barriers to accelerating the low-carbon transition are social, political and organizational.[29] Governance for climate change mitigation is, however, a major challenge. Climate change is a long term global problem with devastating but mostly delayed effects. It can be mitigated only through bold anticipatory actions in a world where the main powerholders have reason to be more concerned about re-election, shareholder return and other immediate imperatives than about climate change victims, most of whom have not yet been born. The voting public's role is often similarly compromised by limited understanding of climate change science and consequences. The results include vulnerability to opportunistic political campaigns playing on the immediate costs of carbon pricing and energy transition, and greater difficulties in building agreement among the many political jurisdictions that need to collaborate in climate change mitigation efforts.

Governments and other key players have long demonstrated reluctance to face future costs or to disrupt deeply entrenched sectors, institutions and interests. A quarter century after signing the Kyoto Protocol,[30] Canada is just now beginning to take some the major climate policy steps, and to apply some of tools and methods, summarized above. Signing the *Paris Agreement,* introducing an associated climate test for major project decision

[29] Catherine Potvin, et al., *Re-energizing Canada: Pathways to a Low-Carbon Future*, p.23, online: http://www.sustainablecanadadialogues.ca/en/scd/energy.
[30] United Nations, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (1998), online: https://unfccc.int/sites/default/files/kpeng.pdf

making,[31] and legislating carbon pricing[32] have been welcome if belated and inadequate moves. All remain vulnerable to near term political pressures, including the effects of heavy influence exercised by the fossil fuel sector,[33] as demonstrated for example by federal steps weakening its methane reduction initiative and exempting important emitters from carbon pricing.[34]

Serious efforts to meet our *Paris Agreement* commitments therefore depend on climate-responsible governance featuring

- clear, comprehensive and firmly specified requirements that are protected, to the extent possible, from temptations to favour immediate political advantage;
- open and participative deliberative and decision making processes that are designed to foster broad public as well as professional learning about climate change realities, perils and opportunities; and
- enhancement of willingness and capacity for informed collaboration among the many Canadian jurisdictions with roles in climate change mitigation.

Regulatory requirements will need to ensure that decision making on individual projects, policies, plans and programs is clearly tied to meeting our *Paris Agreement* commitments, and minimize openings for political discretion that could favour short term ends. That will involve setting out the implications of the *Paris Agreement* as clearly and specifically as possible, entrenching attention to these implications in expectations for information provision and analyses as well as decision making, setting up independent bodies for reliable and accessible climate information, and establishing open processes with independent reviews, accountable decision making, and public rights of appeal.

The new *Impact Assessment Act* with its climate test for assessed undertakings[35] is just one important venue for such requirements. However, it can play a key role in climate-responsible transition. A project approval or refusal could have a climate impact vastly exceeding its associated emissions if it catalyzes large-scale changes, spill-over effects or other systemic change to the country's economy.[36] Major fossil fuel extraction and infrastructure projects, for example, expand and lengthen dependencies, and entrench economic and political interests that are understandably inclined to pursue further similar

---

[31] *Impact Assessment Act*, s.63(e).
[32] Government of Canada, *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* (2018), online: http://www.parl.ca/Content/Bills/421/Government/C-74/C-74_4/C-74_4.PDF.
[33] Jason MacLean, "Striking at the Root Problem of Canadian Environmental Law: Identifying and Escaping Regulatory Capture", *Journal of Environmental Law and Practice*, 29 (2016).
[34] Meinhard Doelle, "Decades of climate policy failure in Canada: can we bread the vicious cycle?" *Environmental Law News,* online: https://blogs.dal.ca/melaw/2018/08/08/break-the-vicious-cycle/.
[35] *Impact Assessment Act*, s.63(e).
[36] P. Erickson and M. Lazarus, *Assessing the Greenhouse Gas Emissions Impact of New Fossil Fuel Infrastructure*. SEI Discussion Brief (Seattle: Stockholm Environment Institute, 2013), p.7. <http://www.sei-international.org/publications?pid=2384>. For an analysis of the Canadian situation, see P. Erickson, M. Palazrus and K. Tempest, *Carbon Lock-in from Fossil Fuel Supply Infrastructure.* SEI Discussion Brief (Seattle: Stockholm Environment Institute, 2015), p.5.

developments in the future and to oppose the needed energy transition.[37]

Impact assessment processes are also often high profile and reasonably accessible vehicles for learning.[38] To deepen understanding of climate change mitigation needs and possibilities, assessment processes can be especially effective if designed to facilitate meaningful public participation.[39] That depends on open and participative proceedings, decision making transparency, broad engagement in building and evaluating future scenarios and examining pathways to desirable futures, and emphasis on public discussion of fair transitions and equitable distribution of the risks and opportunities. Also important is convenient public and professional access to climate-relevant information (publication of important data and assumptions for climate-related studies, and open sharing of modelling of alternative climate change policy options).[40]

Enhanced public and professional understanding should lead to a higher degree of cooperation and coordination between and among the federal, provincial, territorial, Indigenous and municipal authorities as well as other key participants in the needed transitions.[41]

Together, these advances would provide a far better foundation for clear, rigorous and consistent decision making including in the planning and implementation of policies, plans, programs and projects. For applications under assessment law, the next step is to ensure that these foundations and gap-filling approaches are specified, translated into clear and authoritative requirements, and applied effectively.

Specifying requirements for assessments of climate-significant undertakings

The federal *Impact Assessment Act* that is currently before Parliament has considerable potential as a vehicle for progress on climate change mitigation. As noted above, assessment decisions on individual projects and other undertakings can do much to facilitate or frustrate progress towards climate responsibility. The forthcoming law's

---

[37] Stefan Bößner, *Turning energy around: Coal and the German Energieweden*, Stockholm Environment Institute, "Turning energy around: Coal and the German Energieweden," 2016, online: <https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2016-Energiewende-and-coal.pdf>.

[38] A. John Sinclair, Alan Diduck, and Patricia Fitzpatrick, "Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critical reflections on 15 years of research," *Environmental Impact Assessment Review* 28:7 (2008), pp.415-428.

[39] Jennifer M.P. Stewart and A. John Sinclair, "Meaningful public participation in environmental assessment: perspectives from Canadian participants, proponents and government," *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 9:2 (2007), pp.161-183.

[40] Useful examples include the United Kingdom, which pioneered an integrated framework of climate modeling, law and policy. See, for example, UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Guidance on Carbon Budgets, online: https://www.gov.uk/guidance/carbon-budgets; and University College London Energy Institute Models, online: https://www.ucl.ac.uk/energy-models/models. California also bases its policies on open source models.

[41] For further recommendations, see Catherine Potvin, et al., *Re-energizing Canada: Pathways to a Low-Carbon Future*, p.32, online: http://www.sustainablecanadadialogues.ca/en/scd/energy.

sustainability-based design and climate test (whether proposed undertakings would "hinder or contribute to" meeting Canada's climate change commitments), give it a strong foundation for climate-responsible results. However, the Act's promising basic requirements are unlikely to be understood reliably or applied predictably unless accompanied by specific regulatory directions and policy guidance for application and compliance.

For assessment applications, the central requirement is for a clear and explicit set of climate-centred tests in decision making. Elaboration and application of these tests are needed to clarify how to evaluate the extent to which assessed undertakings would "hinder or contribute to" meeting Canada's climate change commitments, as required under section 63(e) of the new law.[42] While that clarification is most obviously needed for decision makers, the rules for decision makers will also guide proponents, assessment reviewers and other participants in assessment deliberations.

The major basic tests are summarized below in Box 1. The tests mobilize the several categories of tools outlined above to meet Canada's *Paris Agreement* commitments. Because those tools have different strengths and roles, the tests should be taken as a package of requirements, each of which should be met. All of the tests need some elaboration for practical application. Many specifics are open to debate and initial applications are likely to be primitive. However, the details are likely to be best informed by experience and, in any event, the tests will have to be adjusted as pathways, pricing and carbon budget allocations evolve, and as global requirements are tightened and climate science evolves.

Box 1. Tests to be applied to determine whether a proposed undertaking would or would not contribute to meeting Canada's international climate change mitigation commitments

The core test is that all projects and other proposed undertakings that may be GHG significant over their lifetime must

- contribute to meeting Canada's international climate change mitigation commitments, and not hinder Canada's transition to GHG neutrality in time to meet those commitments.[43]

The international commitments currently established chiefly under the *Paris Agreement* require Canada to do its fair share

- to keep overall climate warming "well below 2°C" and to pursue efforts to limit the increase to 1.5°C above pre-industrial levels" (Article 2.1);

[42] As noted above, this requirement is now included in both the *Impact Assessment Act* and the *Canadian Energy Regulator Act,* as passed by the House of Commons.

[43] This is a restatement of s.63(e) of the *Impact Assessment Act,* as proposed, as it apples to climate change mitigation. See Box 4.2, below.

- to achieve global peaking of GHG emissions as soon as possible and to reach GHG neutrality in the second half of this century at the latest, "on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty" (Article 4.1.); and
- to anticipate regular review and revision of signatories' commitments to reflect progressively increasing nationally determined contributions that represent each signatory's "highest possible ambition" (Article 4.3, Article 14).

These commitments are to be met while also ensuring respect for human rights, including Indigenous rights, and pursuing other sustainability objectives such as biodiversity.

More specific tests that elaborate on the core test can be based on analyses using a suite of complementary available tools for determining whether a proposed undertaking will contribute to or hinder meeting our international commitments. The following list includes analyses that can be used in an elementary way now but need be developed and specified further for Canadian application.

Tests based on particular analyses using a range of tools would, for example, require a proposed undertaking

- to contribute to the major transformations that are needed in key sectors – including energy, transportation, buildings, manufacturing, resources, agriculture, and possibly forestry – to achieve GHG neutrality in Canada in time to meet our international commitments;
- to avoid any direct or indirect effects that would hinder timely transition to GHG neutrality;
- to fit on a credible sectoral or regional pathway to meeting Canada's international commitments;
- to be consistent with staying within an equitable GHG budget for Canada (and within the global GHG budget consistent with meeting international objectives), as further specified for a sector or region;
- to be viable if the proponents of the undertaking had to pay the full costs associated with all GHG emissions and sink impairments properly attributable to the undertaking over its lifespan and lifecycle, with these full costs determined by the GHG price needed to achieve timely transition to a GHG-neutral economy or the full social cost of associated climate change (the share of overall anticipated global damages attributable to the undertaking's GHGs);
- to avoid, or compensate for, any addition to the costs of making a timely transition to GHG neutrality;
- to avoid any properly attributable GHG emissions and sink impairments past the Canadian deadline for GHG neutrality entailed by Canada's current international commitments, or provide legitimate new domestic offsets[44] to neutralize any such emissions or sink impairments; and
- to be consistent with ensuring that Canadian GHG mitigation and sink

[44] The *Paris Agreement* allows for internationally transferred mitigation outcomes through cooperation but international offsets should be considered only after robust methodologies and governance systems have been developed.

enhancement initiatives reflect "highest possible ambition" and best efforts, while not impeding or delaying more promising options.

Tests based on existing domestic policy guidance can also be used, if that guidance is adjusted to reflect our current and anticipated international commitments. Such tests would need to favour transparently developed and credible policies. In every case, the guidance would have to be consistent with meeting Canada's international commitments.

For illustration, given current domestic policy guidance, a proposed undertaking would be required

- to be consistent with meeting Canada's current Nationally Determined Contribution (NDC), plus additional requirements to address the gap between the current NDC and the more demanding commitments of the *Paris Agreement*, and to anticipate needs for increasing ambitions in future national commitments under that Agreement; and
- to be consistent with the requirements implied by the *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* and its implementing legislation, plus additional requirements to address the gap between the Framework components and the current NDC, as well as the gap between the current NDC and the *Paris Agreement*.

Specifying these tests through open and meaningfully participative strategic policy making, including application of legislated strategic assessment requirements, would be preferable to relying on case-by-case debates on the test requirements and implications. Also, these tests would need to be applied to all existing and proposed activities and undertakings affecting prospects for meeting Canada's climate change mitigation commitments, including those that would not be subject to legislated assessment requirements.

All climate tests will need to be updated regularly in light of tightening international commitments, the evolution of climate science and learning from application experience.

These tests, simply stated, will not be sufficient by themselves. As discussed above, the tests need to be based in a broader policy framework of pathways, budgeting, use of economic and regulatory tools and long range planning. In addition, to ensure clear expectations and common understandings for applying the tests, the new *Impact Assessment Act* will have to be accompanied by regulatory and policy guidance on how to integrate use of the climate tests and climate policy framework components with other requirements of the Act and the *Paris Agreement* in assessments of individual projects and strategic undertakings.

If the government moves to address the many gap-filling requirements listed above for broad application in decision making under federal authority, developing guidance for assessments will be much easier. If not, all of these matters will be left for at least interim attention in regulations and policies under the new Act.

Among the priorities for specified requirements and guidance are initiatives in the following four areas:

Climate-related undertakings to be subject to assessment requirements: Most of the *Impact Assessment Act* is devoted to assessment of projects, but the Act also provides for strategic and regional assessments that would address national and regional issues relevant to project planning and assessment.[45] For application to proposed projects, a Project List will delineate categories of projects to which the law-based assessment requirements apply. Surrounding guidance will need to ensure the list covers all categories of projects that could fail any of the Box 1 test or have other important consequences for meeting Canadian climate change mitigation commitments. Listed categories should include projects that may

- have annual and cumulative attributable lifespan and lifecycle (direct and indirect) GHG emissions and/or sink impairments that are over a certain threshold[46] or extend beyond the deadline for GHG neutrality;
- be inconsistent with remaining on a viable pathway to timely decarbonisation, or within a viable carbon budget, or not economically justifiable in light of effective GHG pricing or social costing calculations;
- contribute to cumulatively significant GHG emissions or sink impairments that make specific mitigation commitments more difficult to meet,
- contribute to further entrenching fossil fuel dependency; or
- play significant roles in sectors that require transformation to ensure climate commitments are met.

For strategic and regional assessments, guidance with similar contents will be needed to set out categories of policies, plans, programs and strategic issues that require assessment because, they could have important individual or cumulative consequences for meeting Canadian climate change mitigation commitments;

Information requirements for individual assessments: The assessment process under the new law begins with a planning phase[47] that will involve delineating the character of the project and alternatives, anticipated issues, assessment needs and process specifics. Guidance will be needed on expectations for and approaches to climate-related information, including best means for determining and reporting

- what GHG emissions and sink effects are properly attributed to the project and alternatives, including attention to lifecycle and lifespan direct, indirect and cumulative effects;

---

[45] *Impact Assessment Act,* sections 92-103.

[46] The GHG emissions threshold would need to go down over time as the deadline for decarbonization nears.

[47] *Impact Assessment Act,* section 10-15.

- how climate commitments considerations have been incorporated in identifying and comparing potentially reasonable alternatives, including the null option, in selecting the best option as the proposed project;
- the extent of any positive effects on anthropogenic GHG sink enhancement;
- legitimate offsets for GHG emissions or sink degradation; and
- potential for the proposed project and alternatives to pass the Box 1 tests and hinder or contribute to the major transformations needed to achieve GHG neutrality (e.g., considering consistency with viable pathways, fit in carbon budget allocations, viability in light of carbon pricing and social costs, contribution to just transition and intergenerational equity, incorporation of "best efforts" and capacity to meet increasingly ambitious future national commitments).

Evaluations and decision making: Evaluations of various kinds will need to be provided and/or reviewed by proponents, government authorities and public participants as well as decision makers. Guidance for these evaluations and associated decisions, should cover means of and standards for

- applying each of the Box 1 tests;
- comparatively evaluating the proposed undertaking and reasonable alternatives, with particular attention to requirements and methods for comparisons to identify options most likely to contribute to meeting Canada's climate commitments;
- combining findings from all the climate commitments tests with other sustainability considerations in overall project evaluations (e.g., through integration of climate-centred criteria in a more comprehensive set of sustainability-based criteria for application throughout the assessment process);
- establishing and applying trade-off rules and processes affecting climate commitments,[48] ensuring that climate trade-offs are avoided to the extent possible, subject to explicit limitations, supported by explicit public justification and, where unavoidable, mitigated and offset to the extent possible; and
- determining appropriate climate-related conditions of approval (e.g., concerning further mitigation of emissions and sink impairment, legitimate offsets and provision of security bonds).

Follow-up: Guidance will be needed for climate-related aspects of establishing implementation plans and requirements, and assigning responsibilities for monitoring, enforcement, and determining needed adjustments during the life of the undertaking. Needed guidance for climate-specific monitoring will involve the checking on actual versus predicted results under the Box 1 tests (e.g., determining actual emissions and sink impairments or enhancements and actual adherence to the relevant pathways).

[48] Climate-related trade-offs include those that would compromise climate objectives in the interest of serving other sustainability objectives (e.g., human rights, poverty reduction, biodiversity stewardship), and those that would compromise other sustainability objectives in the interest of climate change mitigation. To the extent possible, trade-offs are to be avoided, including through identification of preferable alternatives to the proposed undertaking.

Deliberative processes: For rigour and credibility, all assessment processes must be transparent, meaningfully participative, well focused on key issues and opportunities, and reasonably efficient. As well they must mobilize and challenge the best experts and be venues for learning. The most important assessments will typically also involve multiple jurisdictions and do better when means are found to foster and facilitate interjurisdictional collaboration.

Guidance will need to

- clarify means of fostering and facilitating interjurisdictional collaboration, including in joint climate-related strategic undertakings, joint assessments of climate-related undertakings, and joint monitoring, as well as government-to-government collaboration with Indigenous authorities; and
- identify opportunities for using both expertise and broad engagement to enhance learning and ensure informed adjustments to climate assessment directions and guidance.

Elaborating the climate tests and the further regulatory and policy guidance involves a host of technical, analytical and political complexities. In many cases, addressing them credibly is certain to be difficult and time consuming. The federal government has indicated that it will be initiating a strategic assessment to examine how best to specify the implications of Canada's climate change commitments for assessment of individual undertakings.[49] If this strategic assessment is given a suitably broad scope, independent expertise and an open and transparent process, the results could contribute significantly to the clarity of climate-related assessment obligations at the project level and encourage important climate policy advances for broader application.

Meanwhile, the *Paris Agreement* commitments stand. Once the new *Impact Assessment Act* is proclaimed in force, its section 63(e) requirement will also stand. With or without detailed regulatory and policy guidance, decision makers will need to evaluate whether proposed undertakings will hinder or contribute to meeting Canada's climate commitments.

For the interim period, basic initial working policy direction for climate-related evaluations and rationales should be in place. If credibly prepared, such interim guidance would make early application of the climate assessment requirements more consistent and predictable, less onerous, and less vulnerable to challenge. However, any interim working guidance would need to be built credibly on a rigorously developed foundation and provide clear basic guidance for evaluating a proposed undertaking's contributions to meeting Canada's international commitments. Working specifications of the Box 1 tests would be a good start.

Application of the climate tests, increasingly elaborated in regulations and policy guidance under the new *Impact Assessment Act*, could play a major role in ensuring that

[49] Government of Canada, "Discussion paper: Developing a Strategic Assessment of Climate Change. Ottawa: Government of Canada" (July 2018), online: https://www.strategicassessmentclimatechange.ca/discussion-paper (accessed 10 August 2018).

assessment practice, including decision making, makes positive contributions to meeting our *Paris Agreement* commitments.

Conclusions

Keeping overall global warming within the *Paris Agreement* limit of well below 2°C and aiming for 1.5°C will require immediate and sustained best efforts, especially by the most advantaged countries, including Canada. To guide and drive these efforts, the federal government and other key players need to fill the wide gap between the Paris commitments and their implications for specific initiatives and proposals, including those subject to assessment law.

A first step is to recognize that Canada should adopt 2050 as our latest possible deadline for achieving decarbonization, while also encouraging best efforts for deeper and faster achievements and making substantial contributions to less advantaged nations to meet international commitments.

To clarify what needs to be accomplished before the deadline, to assign responsibilities and to guide action, Canada needs to specify and mobilize a substantial package of targets, frameworks and applied tools. The package components are numerous and complex. They include delineating viable pathways to decarbonization, allocating carbon budgets, linking regulatory and economic tools, establishing best methods for GHG accounting and attribution, specifying criteria for evaluating existing and proposed activities, developing longer range policies, strengthening means of building deeper understanding and better coordination, and ensuring a just transition. Moreover, these are only the main categories of needed steps.

All of the package components would be best addressed in comprehensive, broadly applied climate law and policy for broad application. Initial regulatory and policy guidance for meeting our climate commitment is needed very soon to direct deliberations and decision making on major projects and other undertakings subject to the new *Impact Assessment Act.* That law, which is expected to come into effect in 2019, specifically requires consideration of whether proposed projects will hinder or contribute to meeting Canada's climate commitments. Particular needs for regulations and policies under the new law are outlined above, including in the core tests listed in Box 1.

While significant political as well as substantive challenges must be faced, taking effective action to mitigate climate change is much more attractive than the consequences of failure to do so. Moreover, the challenges are matched by a host of opportunities to enhance prosperity, including for those now least advantaged, while also building the foundations for lasting wellbeing.

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-8
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE SIDNEY RIBAUX

Ceci est la Pièce « Mémoire sur le projet de loi 42 » alléguée au soutien de l'affidavit de Sidney Ribaux assermenté devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.



314291-4

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

Équiterre

Fondation David Suzuki
LES SOLUTIONS SONT DANS NOTRE NATURE

Projet de loi 42

Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques

Consultations particulières et auditions publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 42

Mémoire présenté par Équiterre et la Fondation David Suzuki
À la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec

28 mai 2009

Sommaire

Equiterre et la Fondation David Suzuki accueillent favorablement le projet de Loi 42. Ils soulignent que celui-ci fait obligation au gouvernement du Québec de déterminer des cibles de réductions des émissions de gaz à effet de serre et de créer un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions. Ils notent par contre qu'aucun échéancier n'accompagne cette obligation. Équiterre et la Fondation David Suzuki manifestent également leur soutien à d'autres éléments du projet de Loi, en particulier l'utilisation de 1990 comme année de référence, la préoccupation de veiller à une harmonisation avec d'éventuels systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions à l'échelle nord-américaine et internationale, de même que le versement des sommes perçues à travers ce mécanisme au Fonds vert.

Équiterre et la Fondation David Suzuki proposent par ailleurs quatre amendements visant une bonification du projet de Loi. Ces amendements visent (1) à introduire des considérations scientifiques dans la détermination des cibles de réduction; (2) à faire obligation au gouvernement de mettre en œuvre l'ensemble des mesures nécessaires à l'atteinte de ces cibles et (3) à bonifier le mécanisme de reddition de compte quant à l'atteinte des cibles.

Aussi, Équiterre et la Fondation David Suzuki soumettent quelques considérations générales portant sur le contexte entourant le débat sur le projet de Loi 42, à savoir :

- L'importance pour le Québec de prendre rapidement un décret sur les cibles de réduction pour la période Post-2012 du Protocole de Kyoto, de même que de proposer pour adoption un règlement encadrant le fonctionnement d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions;

- L'occasion qui se présente au Québec de contribuer à la détermination des règles d'un marché nord-américain du carbone et de contrer certains effets potentiellement néfastes aux intérêts du Québec de la mise en œuvre d'un système canadien de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions qui octroierait un traitement de faveur à l'industrie des sables bitumineux.

- L'enjeu plus général de la problématique du secteur des transports comme source principale d'émissions de gaz à effet de serre au Québec et l'absence de cohérence des politiques du gouvernement du Québec en ce domaine.

Éléments positifs du projet de Loi 42

Le projet de Loi 42 s'articule autour de deux obligations faites au gouvernement du Québec :

- L'obligation d'établir, par décret, des cibles de réductions d'émissions de gaz à effet de serre (art. 46.3)

- L'obligation de mettre en place, par règlement, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions (art. 46.4).

Équiterre et la Fondation David Suzuki sont favorables à ces deux obligations, tout en tenant à souligner que celles-ci ne peuvent prendre effet qu'en vertu de décisions gouvernementales ultérieures, sans lesquelles le projet de Loi 42 ne serait qu'une coquille vide.

Le Québec, comme toutes les sociétés industrialisées, est convié en 2009 à déterminer d'importantes cibles de réductions des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la Deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Des décisions sont attendues à cet effet à la conférence de Copenhague, qui se tiendra au Danemark en décembre prochain. Le consensus scientifique qui se dégage autour des efforts de réduction nécessaires afin d'éviter des changements climatiques dangereux appelle les pays industrialisés, dans leur ensemble, à réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020, sur la base des émissions de 1990, de manière à maintenir l'élévation des températures du globe à moins de 2 degrés C. Le Québec ne peut échapper à cette obligation.

Dans ce contexte, il est primordial que le gouvernement fasse connaître rapidement ses cibles de réduction, d'autant plus qu'en vertu du partage des compétences au sein de la fédération canadienne, le Québec contrôle lui-même la grande majorité des outils nécessaires à l'atteinte de ces cibles. Mentionnons à cet égard le développement des ressources naturelles et la politique énergétique, l'aménagement du territoire et les politiques urbaines, les transports à l'intérieur du territoire, la gestion des déchets, de même que de grands pans des politiques industrielles et agricoles.

Par ailleurs, il existe un large consensus à l'effet que l'utilisation intelligente de certains mécanismes de marché, dont une taxe sur le carbone et un système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions, peut s'avérer un outil efficace et efficient pour réduire les émissions de polluants, dont les gaz à effet de serre. Équiterre et la Fondation David Suzuki sont d'avis que la mise sur pied d'un tel système constitue un outil important qui complète d'autres mesures législatives, réglementaires, fiscales et financières mises en place actuellement ou qui devront être mises en place prochainement, dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre du Québec.

Finalement, Équiterre et la Fondation David Suzuki tiennent à souligner leur soutien particulier à certaines mesures contenues dans le projet de Loi 42, dont :

- L'adoption de 1990 comme année de référence (art. 46.3). Cette décision est cohérente avec les politiques antérieures du gouvernement, en plus de respecter la méthodologie internationale dans ce domaine. Elle permet également de tenir compte des réductions réalisées depuis cette date par plusieurs grands émetteurs industriels québécois, ce que le gouvernement fédéral peine à reconnaître.

- La recherche d'une compatibilité et/ou d'une harmonisation avec d'autres systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions à l'échelle canadienne, nord-américaine et internationale (art. 46.13). Ceci tient compte de la mise en place prochaine d'autres systèmes de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions à travers l'Amérique du Nord, de même que de l'existence d'un tel système en vigueur en Europe. À cet égard, Équiterre et la Fondation David Suzuki considèrent qu'un système unifié pour l'ensemble de l'Amérique du Nord, compatible avec d'autres systèmes similaires à travers le monde, s'avère nécessaire à terme.

- Le versement au Fonds vert de toute somme ou redevance perçue dans le cadre du fonctionnement du système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions (art.46.15). Équiterre et la Fondation David Suzuki s'avèrent favorables à cette mesure, considérant le recyclage des sommes perçues à des fins d'atténuation des impacts ou de bonification des initiatives poursuivant des fins similaires.

Une série d'amendements

Équiterre et la Fondation David Suzuki proposent par ailleurs 4 amendements visant une bonification du projet de Loi. Ces amendements visent (1) à introduire des considérations scientifiques dans la détermination des cibles de réduction; (2) à faire obligation au gouvernement de mettre en œuvre l'ensemble des mesures nécessaires à l'atteinte de ces cibles et (3) à bonifier le mécanisme de reddition de compte quant à l'atteinte des cibles.

Amendement souhaité à l'article 46.3 – Des objectifs basés sur la science

L'article 46.3 présente les grandes lignes d'un futur décret (1) fixant une cible de réduction d'émissions pour l'ensemble du Québec; (2) désignant des secteurs qui devront se répartir le fardeau des réductions et (3) présentant certains paramètres guidant la détermination de la cible de réduction. Parmi ces paramètres, on ne retrouve aucune référence explicite à la prise en compte des meilleures connaissances scientifiques disponibles indiquant un seuil de réchauffement critique. Or, la fixation de ces cibles n'est pas un exercice désincarné et elle doit par conséquent tenir compte des objectifs mondiaux poursuivis par la lutte aux changements climatiques.

Ainsi, toute l'action internationale de lutte aux changements climatiques repose directement sur l'article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui indique que « l'objectif ultime (...) est de stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». L'article 13 du Protocole de Kyoto enjoint également les états à travailler à l'atteinte de l'objectif ultime de la Convention en tenant compte « de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques » dans la détermination de leurs obligations. Une telle référence à l'évolution des connaissances scientifiques a été par conséquent récemment insérée dans deux projets législatifs, en Europe et aux États-Unis.

Ainsi, dans son travail visant à déterminer ses cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la Deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, l'Union européenne cherche à enchâsser cette notion. La *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre {COM(2008) 30 final}* vise donc à modifier l'article 1er de la

directive pour prévoir : « ...des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux » [1].

D'autre part, le tout récent *American Clean Energy and Security Act of 2009* (projet de Loi Waxmann-Markey) prévoit quant à lui un mécanisme de révision d'un ensemble de données scientifiques sur les changements climatiques devant mener à estimer si les actions des États-Unis sont suffisantes pour éviter un réchauffement mondial moyen de plus de 2° Celsius.[2]

Ajoutons que le *Climate Change Act 2008 (c. 27)* de la Grande-Bretagne prévoit un mécanisme d'amendement de cibles de réduction sur la base des données scientifiques sur les changements climatiques[3].

Afin d'intégrer au projet de Loi 42 à la fois une référence à l'objectif ultime poursuivi par la communauté internationale dans la lutte aux changements climatiques, et également une obligation de tenir compte de l'état des connaissances scientifiques dans la fixation des cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, il est ainsi proposé d'ajouter, à l'article 46.3, un premier alinéa se lisant comme suit :

> ***Pour la fixation des cibles, le gouvernement prend en compte notamment:***
>
> ***1° le niveau de réduction considéré comme scientifiquement nécessaire pour éviter une évolution dangereuse du climat.***

Cet amendement s'avère d'ailleurs parfaitement cohérent avec des textes adoptés précédemment par le gouvernement du Québec. Notons à cet égard le Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, qui fait lui-même directement référence à l'importance d'appuyer l'action du Québec sur des bases scientifiques, et notamment de travailler à « limiter le réchauffement sous le seuil de 2 °C » afin d'éviter « de graves répercussions pour les activités humaines, la biodiversité et la sécurité des populations », ce que suggèrent « les plus récentes recherches internationales »[4].

---

[1] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0016:FIN:FR:PDF
[2] Sec. 705. Clean Energy and Security Act of 2009.
http://energycommerce.house.gov/Press_111/20090331/acesa_discussiondraft.pdf
[3]
http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?LegType=All+Legislation&title=climate+change&Year=2008&searchEnacted=0&extentMatchOnly=0&confersPower=0&blanketAmendment=0&sortAlpha=0&TYPE=QS&PageNumber=1&NavFrom=0&parentActiveTextDocId=3539938&ActiveTextDocId=3539940&filesize=261410
[4] Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Plan d'action 2006-2012. Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir, juin 2006, p.9

Amendements souhaités aux articles 46.3 et 46.4 – harmonisation des interventions gouvernementales

L'article 46.3 oblige le gouvernement du Québec à déterminer des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il lui permet de répartir cette cible entre divers secteurs d'activité. L'article 46.4, quant à lui, met en place un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, « afin d'atteindre les cibles fixées ». Or, un tel système est loin d'être le seul mécanisme nécessaire à l'atteinte d'objectifs nationaux de réduction d'émissions. Pour ce faire, une série de mesures complémentaires doivent être mise en place, par le biais, notamment, de lois, de réglementations, d'investissements et de mesures fiscales.

C'est ainsi que le gouvernement du Québec a adopté un *Plan d'action sur les changements climatiques* pour la période 2006-2012, mettant en œuvre 24 mesures visant des réductions de 10 millions de tonnes de gaz à effet de serre. Ce plan a été bonifié depuis par l'adoption d'autres mesures. L'adoption d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, tel que le prévoit le projet de Loi 42, viendrait ainsi compléter ce plan en proposant l'adoption de mesures de réductions contraignantes, notamment pour le secteur industriel.

Ainsi, et par souci d'harmonisation et de cohérence dans l'action gouvernementale, les articles 46.3 et 46.4 devraient plutôt porter obligation au gouvernement du Québec d'adopter et de mettre en œuvre un Plan d'action sur les changements climatiques, qui inclut un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions, afin d'atteindre les objectifs qu'il se fixera par décret.

Un nouvel article 46.3 pourrait donc se lire comme suit :

> **« 46.3. Afin de lutter contre le réchauffement planétaire et les changements climatiques, le gouvernement fixe, par décret, sur la base des émissions de l'année 1990 et pour chaque période qu'il détermine, une cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble du Québec.**
>
> ***Il répartit cette cible* en fixant des cibles de réduction ou de limitation particulières pour les secteurs d'activité qu'il détermine, *notamment le secteur des transports, le secteur industriel, le secteur résidentiel, commercial et institutionnel, le secteur agricole, le secteur des déchets et celui de la production d'énergie.***
>
> ***Il adopte, dans le cadre d'un plan d'action, des mesures législatives, réglementaires, financières ou fiscales afin d'atteindre les cibles fixées.***
>
> **Pour la fixation des cibles, le gouvernement prend en compte notamment:**

1° le niveau de réduction considéré comme scientifiquement nécessaire pour éviter une évolution dangereuse du climat.

2° les caractéristiques des gaz à effet de serre;

3° les conséquences économiques, sociales et environnementales des changements climatiques ainsi que celles découlant des réductions ou limitations des émissions nécessaires pour atteindre ces cibles;

4° les objectifs de réduction des émissions prévus par tout programme, politique ou stratégie visant à lutter contre le réchauffement planétaire et les changements climatiques ou par toute entente intergouvernementale canadienne ou internationale en cette matière.

Un décret pris en vertu du présent article entre en vigueur à la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec ou à toute date ultérieure qui y est indiquée.

Par ailleurs, et par souci de concordance, un nouvel article 46.4 pourrait se lire ainsi :

« 46.4. Afin d'atteindre *une partie des* cibles fixées et d'atténuer les coûts associés aux efforts de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission est mis en place. *Ce système fait partie intégrante du plan d'action gouvernemental visant l'atteinte de l'objectif global de réduction du Québec.*

Amendement souhaité à l'article 46.16 – Rapports annuels

L'article 46.16 enjoint le ministre à transmettre au gouvernement un rapport sur l'atteinte des cibles de réductions au plus tard deux ans après l'expiration de la période pour laquelle ces cibles ont été fixées. Cet article constitue un recul par rapport à la situation actuelle, alors que le gouvernement du Québec publie déjà plus ou moins annuellement un inventaire détaillé des émissions de gaz à effet de serre sur son territoire, avec un délai de 2 à 3 ans. L'article 46.16 ne porte aucunement obligation au ministre de faire rapport annuellement de l'évolution des émissions, puisque ce rapport ne couvre qu'une « période » - par exemple, 2012-2017 - fixée par règlement. L'article 46.16 ne fait pas non plus obligation au gouvernement du Québec de rendre ce rapport public.

Il serait ainsi souhaitable que l'article 46.16 prévoit un mécanisme de reddition de compte annuel et public, et que les délais de production des inventaires d'émissions de gaz à effet de serre du Québec soient raccourcis. Un nouvel article 46.16 pourrait se lire ainsi :

« 46.16. Le ministre transmet annuellement au gouvernement un rapport sur l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixées en vertu de l'article 46.3 au plus tard 18 mois après la fin de l'année visée par ce rapport. Ce rapport comprend l'inventaire annuel des émissions de gaz à effet de serre au Québec, de même qu'une analyse de leur évolution. Ce rapport est déposé annuellement à l'Assemblée nationale dans un délai de 2 mois après sa transmission au gouvernement.

Considérations générales

Équiterre et la Fondation David Suzuki proposent finalement aux membres de la Commission un certain nombre de considérations générales pertinentes au contexte de l'adoption du projet de Loi 42.

L'importance d'agir rapidement

L'exercice auquel nous convie le projet de Loi 42 n'a de sens que si un décret gouvernemental portant sur des cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, de même qu'un règlement créant un mécanisme de plafonnement et d'échange de droits d'émissions n'entrent en vigueur prochainement. En effet, l'ensemble des sociétés industrialisées devront déterminer, d'ici la conférence de Copenhague en décembre prochain, les cibles de réduction qui s'appliqueront sur leur territoire.

Recommandations

Équiterre et la Fondation David Suzuki sont d'avis que le gouvernement du Québec doit faire connaître publiquement, d'ici la fin de la présente session parlementaire, ses intentions quant aux cibles de réduction qu'il entend chercher à atteindre. Nous sommes d'avis également que ces cibles doivent s'inspirer largement de celles récemment proposées pour l'Union européenne. Un décret portant sur les cibles de réduction du Québec et un projet de règlement visant la création d'un marché du carbone devront être proposés dès la rentrée parlementaire à l'automne 2009.

Par ailleurs, Équiterre et la Fondation David Suzuki tiennent à noter leur crainte de voir le Québec manquer à un de ses engagements intergouvernementaux en matière de changements climatiques, en particulier dans l'établissement d'un système de plafonnement et d'échanges de droits d'émissions. En effet, un Protocole d'entente entre le Québec et l'Ontario portant sur la création d'un marché climatique a été signé le 2 juin 2008 par les premiers ministres Charest et McGuinty. Ce Protocole enjoint le Québec et l'Ontario à *travailler en coopération et avec d'autres provinces, territoires et États au développement et à la mise en œuvre d'un système conjoint de marché régional multisectoriel de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre, basé sur des réductions absolues d'émissions, et qui pourrait être mis en œuvre dès le 1er janvier 2010*. Soit dans un peu plus de 7 mois.

Afin d'honorer cet engagement, l'Ontario lançait, en décembre dernier, une consultation auprès de ses industriels et autres intervenants portant sur la mécanique précise de mise en place d'un marché du carbone. Dans le document d'orientation *A Greenhouse Gas Cap–and–Trade System for Ontario*, l'Ontario affirme clairement son intention de mettre en oeuvre un tel marché *as early as January 1st, 2010*. Ce document d'orientation fait aussi directement référence à l'Entente Ontario-Québec du 2 juin 2008. Pour sa part, le Québec n'a encore procédé à aucune consultation portant sur les mécanismes de fonctionnement d'un marché du carbone, si l'on fait abstraction des présentes consultations qui ne portent que sur l'à-propos d'adopter un pouvoir habilitant visant la création, dans un futur règlement, d'un tel marché.

Il est donc manifeste que le Québec et l'Ontario sont ainsi peu coordonnés pour la mise en place de l'Entente du 2 juin 2008, et ne semblent pas viser le même échéancier. Dans ce contexte, on peut se demander si le Québec sera prêt à mettre en place un marché du carbone dès le 1er janvier 2010, ce dont s'inquiètent Équiterre et la Fondation David Suzuki.

L'importance stratégique de déterminer les règles du jeu d'un futur marché du carbone

Équiterre et la Fondation David Suzuki tiennent à faire valoir tout l'intérêt pour le Québec d'être parmi les juridictions qui détermineront les règles du jeu d'un futur système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions de gaz à effet de serre. Ceci est d'autant plus vrai que le gouvernement fédéral a démontré son incapacité à mettre en place un système d'encadrement des émissions de grands secteurs industriels canadiens, par le biais d'un marché du carbone, qui serait efficace d'un point de vue des gains environnementaux recherchés, efficient dans l'atteinte de réductions à meilleur coût et équitable entre les secteurs et les provinces. C'est ce que démontre une décennie de tentatives fédérales en la matière, alors qu'aucun des différents plans fédéraux d'encadrement des émissions industrielles n'a encore pu être mis en œuvre.

Une dominante de ces efforts fédéraux au cours des années a été de chercher à protéger la croissance de l'industrie des sables bitumineux de l'Alberta, soit en proposant des cibles de réduction de l'intensité des émissions par unité de production (ce qui permet à l'industrie de croître), soit en cherchant à diminuer sa cible de réduction en la répartissant sur d'autres secteurs industriels ou ailleurs dans

l'économie.

Sous la pression de la nouvelle administration américaine, le gouvernement fédéral a récemment fait connaître son intention de revoir sa politique d'encadrement des émissions des grands émetteurs industriels. Le dépôt de cette nouvelle politique, qui visera maintenant des réductions réelles des émissions industrielles – plutôt que des réductions d'intensité - est prévu avant la conférence de Copenhague en décembre prochain. Des représentants gouvernementaux ont également manifesté le désir de voir octroyer un « traitement particulier » à l'industrie des sables bitumineux, de manière à ne pas entraver sa croissance. Dans ce contexte, un tel traitement de faveur impliquerait soit des investissements publics massifs en faveur de technologies non matures telle la capture et la séquestration de carbone, soit un transfert de fardeau vers d'autres secteurs de l'économie – en particulier les secteurs manufacturiers et industriels très présents en Ontario et au Québec, dont les émissions ont décrû depuis 1990 -, ou soit encore un amalgame des deux.

Équiterre et la Fondation David Suzuki jugent qu'il n'est pas dans l'intérêt du Québec, ni dans celui de la lutte aux changements climatiques, d'octroyer un traitement de faveur à l'industrie des sables bitumineux. Alors que les émissions en très forte croissance de l'industrie des sables bitumineux atteindront – en l'absence de contrainte réglementaire – quelque 108 millions de tonnes en 2020, selon les analyses du gouvernement fédéral, l'ampleur de cette menace est significative. À titre de comparaison, les émissions totales du Québec s'élèvent en 2006 à un peu plus de 84 millions de tonnes.

Il est primordial, dans ce contexte, que le Québec mette en œuvre rapidement son propre régime d'encadrement des grands émetteurs industriels avant de se voir imposer un système fédéral inefficace et injuste. Bien plus, le Québec – en partenariat avec l'Ontario – pourrait se trouver dans la situation enviable de déterminer substantiellement les règles du jeu d'un futur système nord-américain de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions de gaz à effet de serre, et même de forcer la main au gouvernement fédéral en imposant ses propres règles.

Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique travaillent aujourd'hui de concert avec plusieurs états américains dans le cadre du *Western Climate Initiative* (WCI), qui vise la mise en place d'un marché du carbone à partir de 2012. Ce marché a le potentiel de devenir le premier marché du carbone en fonction en Amérique du Nord. Les règles qui y seront établies détermineront grandement les règles qui seront

éventuellement adoptées par les gouvernements fédéraux aux Etats-Unis et au Canada.

D'ailleurs, le gouvernement de l'Ontario ne s'y est pas trompé, puisqu'il mentionne très clairement, dans son document de consultation, que l'objectif de l'Entente du 2 juin 2008 est de permettre à l'Ontario et au Québec de prendre de l'avance sur le WCI et de gagner de l'expérience dans le fonctionnement d'un marché du carbone :

> *The proposed Ontario-Quebec trading system would enable electricity generators and designated industrial sectors in both provinces to gain experience in trading greenhouse gas emission allowances before broader trading regimes, such as the Western Climate Initiative (WCI), come into effect (p.7).*

Cet avantage que s'octroient les premiers arrivés (« *first-movers advantage* ») est crucial et stratégique pour le Québec. Non seulement l'Ontario et le Québec pourraient-ils déterminer une bonne partie des règles du jeu d'un marché du carbone au sein du WCI, mais le WCI à son tour risque de déterminer une bonne partie des règles du jeu d'un futur marché du carbone aux États-Unis de même qu'à l'échelle canadienne. C'est aussi ce que souhaitent Équiterre et la Fondation David Suzuki.

Le secteur des transports – un enjeu de cohérence gouvernementale

Le secteur des transports est le principal émetteur de gaz à effet de serre (GES) au Québec avec 40 % du total en 2006. Plus précisément, près de 25 % des émissions totales du Québec provient du transport automobile et 10 % du transport des marchandises par camion. La combustion de produits pétroliers, source d'énergie quasi exclusive du secteur (98%) en est directement responsable. C'est aussi le secteur des transports (+21,9%) qui est le principal responsable de la hausse des émissions de GES du Québec entre 1990 et 2006 (+1,6%) notamment le transport automobile et le transport des marchandises par camion. Il s'agit d'une tendance lourde. Mentionnons que pour la même période, les émissions du secteur industriel (-7,1%) ont pour leur part connu de fortes diminutions.

Aucune stratégie crédible de diminution des émissions québécoises de gaz à effet de serre ne peut donc être envisagée sans des mesures vigoureuses de diminution de la consommation de pétrole dans ce secteur et sans une transformation radicale de nos modes de déplacement.

Parce qu'il vise principalement les émissions du secteur industriel, un système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions, tel que proposé dans le projet de Loi 42, ne saurait induire des réductions marquées d'émissions dans le secteur des transports. En effet, il est nécessaire, pour faire des gains substantiels, de mettre en place des politiques et des mécanismes complémentaires visant un réel transfert modal vers les transports collectifs et actifs, et vers une plus grande utilisation des réseaux ferroviaires et fluviaux dans le transport des marchandises. D'autres mesures réglementaires visant une meilleure efficacité énergétique des véhicules vendus au Québec, la distribution sur le territoire de carburants à plus faible teneur en carbone et même une révision de l'aménagement du territoire en vue de freiner l'étalement urbain s'avèrent également indispensables. Par ailleurs, un autre mécanisme de marché, soit une taxe sur le carbone, s'avère également un outil efficace, à terme, pour infléchir la consommation d'essence. Équiterre et la Fondation David Suzuki croient d'ailleurs, que la redevance sur les hydrocarbures qui finance les mesures du Plan d'action 2006-2012 devrait être augmentée progressivement afin d'infléchir la consommation d'hydrocarbures et de financer d'autres mesures de réduction.

Le Plan d'action sur les changements climatiques 2006-2012 contient par ailleurs des mesures spécifiques au secteur des transports. Mentionnons à cet égard : favoriser (Mesure 6) le développement et l'utilisation du transport collectif ainsi que (Mesure 7) des modes de transports alternatifs ou encore l'implantation dans le transport des marchandises (Mesure 8) de projets intermodaux, (Mesure 9) d'un programme d'amélioration de l'efficacité énergétique et (Mesure 10) d'une réglementation limitant la vitesse maximale des camions. La politique québécoise des transports collectifs vise également à augmenter l'offre de service et l'achalandage des transports collectifs, avec pour objectif de diminuer la place qu'occupe le transport automobile dans l'ensemble des déplacements des Québécois. Ces politiques et ces mesures ont d'ailleurs été saluées.

Or, de récentes décisions du gouvernement en matière de transport, notamment dans la région de Montréal, s'avèrent de véritables freins aux objectifs de réductions préconisés par le Québec, puisqu'elles visent directement l'augmentation de l'offre d'infrastructures autoroutières aux automobilistes. C'est le cas de la transformation de la rue Notre-Dame en autoroute urbaine, du parachèvement de l'autoroute 25 et du projet de réfection de l'échangeur Turcot. Ces projets auront tous pour conséquence d'augmenter le trafic automobile sur l'Île de Montréal, nuisant ainsi directement aux objectifs de transfert modal vers les transports collectifs, en plus d'aller directement à l'encontre du Plan de transport de Montréal.

En allant de l'avant s'entêtant avec ces projets de développement du réseau routier et autoroutier en milieu urbain, le gouvernement du Québec compromet lui-même sérieusement ses chances d'atteindre ses propres cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (des émissions inférieures de 6% par rapport à leurs niveaux de 1990 en 2012), tout en augmentant notre dépendance au pétrole.

Les paramètres conditionnant l'approvisionnement en pétrole du marché mondial ont changé depuis 10 ans. D'une part, le déclin accéléré de la production de pétrole conventionnel, la concentration des réserves aux mains de quelques grands pays producteurs, le recours aux pétroles non-conventionnels et la diminution des émissions de GES dans la lutte aux changements climatiques complexifient l'approvisionnement et poussent inévitablement les prix du pétrole à la hausse. Continuer de miser, dans ce contexte, sur le transport routier et le développement du transport automobile relève de l'imprudence stratégique, en plus d'alourdir notre déficit commercial et d'accentuer des sorties massives de capitaux hors des frontières du Québec, évaluées à plus de 14G$ en 2008, pour la seule acquisition de carburant. Le ministère des Finances du Québec (2005) estime d'ailleurs que chaque hausse de 20% du prix du pétrole entraîne un recul du PIB réel de 0,8% la première année et de 1,4% après deux ans.

Équiterre et la Fondation David Suzuki croient que le Québec doit se doter rapidement d'une stratégie délibérée de réduction de sa dépendance au pétrole. Une telle stratégie permettrait au Québec de lancer des chantiers de développement porteurs d'emplois durables en aménagement du territoire, dans le bâtiment, en infrastructures de transport avancé, en énergies de l'avenir ou encore en agriculture. Le Québec ne produit ni pétrole ni voiture, et il a tout à gagner de la mise en œuvre d'une telle stratégie. Le nécessaire virage vers une économie à faible empreinte écologique qui caractérisera les sociétés prospères du 21e siècle est à notre portée, mais il commande une vision claire, une volonté ferme et surtout de la cohérence.

Conclusion

Le Québec a fait preuve d'un fort leadership au sein de la fédération canadienne et même – toute chose étant égale par ailleurs – sur la scène internationale sur la question de la lutte aux changements climatiques. Ce leadership s'est manifesté de manière déterminante à une époque où le gouvernement fédéral canadien se désengageait de ses obligations internationales en la matière. Équiterre et la Fondation David Suzuki saluent la poursuite de ce leadership, tout en reconnaissant que d'autres provinces canadiennes ont commencé à exprimer le leur, dépassant le Québec en quelques occasions. La taxe sur le carbone en Colombie-Britannique et les efforts concrets en Ontario vers la mise en place d'un marché du carbone en sont de bons exemples.

Le maintien du leadership du Québec, qui s'exprime à nouveau dans le projet de Loi 42, passera au cours des prochaines semaines par la présentation des cibles de réduction du Québec pour la Deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto et par le dépôt d'une réglementation portant sur la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange de crédits d'émissions.

Le gouvernement du Québec est également convié à faire preuve de cohérence en matière de transports, notamment en mettant fin à sa volonté de développer les infrastructures autoroutières dans la région de Montréal. Il en va en grande partie de l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions que le Québec s'est déjà fixé à titre de contribution à la lutte aux changements climatiques.

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-9
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE SIDNEY RIBAUX

Ceci est la Pièce « Document soumis au gouvernement du Québec à propos de son projet de règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre » alléguée au soutien de l'affidavit de Sidney Ribaux assermenté devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

314291-4

équiterre

Fondation David Suzuki

LES SOLUTIONS SONT DANS NOTRE NATURE

Assurer l'intégrité environnementale du système québécois de plafonnement et d'échange pour les émissions de gaz à effet de serre

Document soumis au gouvernement du Québec à propos de son projet de règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

Préparé par Équiterre et la Fondation David Suzuki

Le 9 septembre 2011

Nous vous prions de bien vouloir prendre connaissance des présents commentaires formulés par la Fondation David Suzuki et Équiterre quant au projet de règlement déposé le 7 juillet 2011visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) aux termes de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

L'occasion

Le Québec peut être un chef de file en matière de lutte aux changements climatiques et tirer profit d'une économie verte

S'il est bien conçu et mis en application dès le 1er janvier 2012, ce règlement comptera parmi les plus puissants outils que le gouvernement puisse avoir pour combattre les changements climatiques. Non seulement ce règlement influencera-t-il la réussite du Québec dans ses efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais de plus, avec l'aide de puissants partenaires tels que l'État de la Californie, il permettra certainement de jeter les bases de la stratégie nord-américaine de lutte aux changements climatiques.

Nous nous réjouissons que le gouvernement du Québec continue, par le dépôt de ce règlement, à démontrer son rôle de chef de file en matière de lutte aux changements climatiques. Toutefois, certaines parties du projet de règlement proposé demeurent faibles et comportent potentiellement des failles.

En conséquence, la Fondation David Suzuki et Équiterre proposent les modifications suivantes afin de s'assurer que l'intégrité et la performance environnementale de ce règlement en matière de plafonnement et de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec soit préservée et que le système demeure efficace.

Si les aspects mentionnés ci-dessous sont renforcés dans le projet de règlement, nous croyons que le leadership du Québec dans le cadre de cette initiative pourrait alors contribuer à mener l'Amérique du Nord et le monde vers une victoire sur ce qui ne peut être considéré que comme étant la plus grande menace planant sur notre avenir.

En instaurant un signal de prix fort sur les émissions de carbone par l'entremise d'un système de plafonnement et d'échange, le Québec pourrait se positionner au premier rang du leadership climatique en Amérique du Nord, et tirer profit de l'économie des énergies renouvelables, soit l'une des industries dont la croissance mondiale est la plus rapide. Cette tendance mondiale a engendré de remarquables débouchés économiques et possibilités d'emplois pour un Québec novateur et créateur de solutions aux changements climatiques.

Nos préoccupations

La complexité du projet de règlement mine la performance et l'intégrité environnementale et l'efficacité du système

De manière générale, notre principale préoccupation par rapport au règlement dans sa forme actuelle se rattache au fait qu'il est rendu excessivement complexe par la

présence d'un certain nombre de *mécanismes de flexibilité* ou d'échappatoires tels que des crédits pour réduction hâtive, un compte de réserve agissant à titre de plafond pour le prix des permis, ce qui laisse un très grand nombre de permis disponibles pour d'atteindre les objectifs de réduction des émissions. Le projet de règlement est également complexifié par la décision de ne pas vendre aux enchères l'ensemble des permis pour plutôt distribuer la plupart de ceux-ci gratuitement selon un système d'intensité des émissions. Cette complexité demeure problématique pour plusieurs raisons. Premièrement, les différents mécanismes de flexibilité amenuisent l'intégrité et la performance environnementale du système en réduisant la certitude que les réductions d'émission rapportées sur papier reflèteront fidèlement les réductions d'émission réellement accomplies. Deuxièmement, un système réglementaire d'une telle complexité est plus difficile à comprendre par la population et les intervenants défendant l'intérêt public. Un tel système devient ainsi moins transparent et moins tenu de rendre des comptes à la population; il est de surcroît plus susceptible d'être *manipulé* par des intérêts particuliers (industrie, commerce, etc.).

Un système de plafonnement et d'échange simple, transparent et rigoureux sur le plan environnemental serait préférable à celui qui est actuellement proposé. Un tel système procéderait par la vente aux enchères de la totalité des quotas ou des permis d'émission, et ne considérerait pas la compensation des émissions à titre de mécanisme de conformité. En lieu et place, le règlement proposé offre trop de souplesse, alors qu'il inclut diverses échappatoires inutiles en ce qui concerne la conformité, compromettant de la sorte son efficacité environnementale.

Ces différents aspects sont développés plus en détail ci-dessous.

Recommandation 1

Champ d'application – s'attaquer aux émissions du secteur du transport (soit la plus importante source d'émissions de gaz à effet de serre au Québec) dès maintenant, sans attendre.

Le champ d'application du système – soit les secteurs et les sources d'émissions de gaz à effet de serre concernés par le règlement proposé – est suffisamment vaste, touchant l'ensemble des émissions autres que celles générées par les secteurs de la foresterie, de l'agriculture et des déchets solides. Cependant, il est préoccupant de constater que les émissions reliées aux transports ne seront pas prises en compte par le système avant 2015. Au Québec, le secteur des transports représente la plus importante source d'émissions de gaz à effet de serre. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les émissions associées aux transports ont augmenté au cours des deux dernières décennies, ce secteur constituant en outre l'un de ceux où il est le plus difficile de réduire les émissions.

Retarder l'inclusion des émissions associées au transport ne fait que compliquer l'atteinte de la cible de réduction des émissions adoptée par voie législative par le Québec pour 2020, et fait par conséquent courir l'important risque que le Québec ne parvienne pas à atteindre l'objectif de réduction d'émissions qu'il s'est fixé. L'une des manières de contrer cela consiste à augmenter dès maintenant la redevance sur les hydrocarbures. L'augmentation des revenus générés pourraient servir à soutenir des projets comme un réseau de transport durable provincial qui comprendrait des trains

rapides, des autobus, ainsi que des infrastructures piétonnières et cyclables. Cette stratégie permettrait non seulement de s'attaquer à la plus importante source d'émissions de gaz à effet de serre de la province, mais elle permettrait également d'offrir aux citoyens des choix en matière de transport qui soient plus respectueux de l'environnement, réduisant de plus la congestion routière et le smog.. Cette approche a été récemment instaurée en Australie.

Recommandation 2

Champ d'application – faire de l'industrie un chef de file en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres de pointe en s'attaquant aux émissions associées aux procédés industriels

L'ensemble des émissions de gaz à effet de serre émanant des secteurs concernés par le système de plafonnement et d'échange devrait être sujet aux cibles de réduction d'émission adoptées par voie législative par le Québec. Selon nous, il n'y a aucune raison valable pour que les émissions de gaz à effet de serre associées aux procédés industriels – par exemple les émissions provenant des procédés chimiques inhérents à la fabrication de l'aluminium ou du ciment – jouissent d'un traitement qui diffère de celui applicable aux émissions provenant de la combustion de carburants fossiles à des fins énergétiques. Tout comme c'est le cas pour ces dernières, imposer à l'industrie de payer pour ses émissions reliées aux procédés industriels et l'obliger à réduire celles-ci l'incitera à diminuer ces émissions par l'entremise d'innovations ou d'investissements. Cela ferait des industries québécoises des chefs de file en matière d'efficacité, de savoir et de technologie énergétiques propres. Le règlement proposé pourrait ainsi être renforcé en demandant que le plafond de réduction s'applique à l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre, y compris celles générées par les procédés industriels.

Recommandation 3

Faire en sorte que le règlement soutienne les cibles d'émissions de gaz à effet de serre légalement contraignantes que le Québec s'est fixées pour 2020

L'objectif du Québec visant à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % sous le niveau de 1990 d'ici 2020 demeure la cible la plus ambitieuse en Amérique du Nord. Bien que cette cible ait été établie par voie législative, aucune allusion n'est faite à celle-ci dans le règlement et ce dernier ne l'appuie pas. D'ici 2020, le plafond d'émissions doit être au moins de 20 % sous du niveau de 1990 afin de s'assurer que l'industrie, les commerces et les ménages québécois travaillent de concert et accomplissent leur juste part pour faire partie de la solution et atteindre les cibles convenues par voie législative par le Québec. Jouer la carte de la transparence en harmonisant les cibles d'émissions du Québec avec le règlement envoie également un signal important aux citoyens québécois selon lequel son objectif consiste à atteindre la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Recommandation 4

Récompenser les dirigeants qui ont entrepris des mesures d'action précoce et éviter, par la vente aux enchères de la totalité des quotas (permis) d'émissions, les erreurs commises par d'autres gouvernements

Le règlement proposé permettra d'allouer gratuitement au moins 75 % des quotas (permis) d'émissions aux industriels au cours de la période où le règlement sera en vigueur, soit de 2012 à 2020, et certains secteurs en recevront un pourcentage considérablement plus élevé. Il n'y a aucune justification à distribuer gratuitement une quantité aussi élevée de quotas. Un vrai système fondé sur le principe du pollueur-payeur vendrait aux enchères la totalité des quotas d'émissions puisque ceux-ci possèdent une valeur au même titre qu'une marchandise au sein du système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de carbone. Si l'industrie ou d'autres pollueurs ne paient pas pour l'obtention de quotas d'émissions pour plutôt se les faire offrir gratuitement par le gouvernement, cela équivaut à débourser de l'argent à partir des fonds publics pour la donner aux grands émetteurs industriels ou de toute autre entité privée. À l'opposé, au sein d'une vente aux enchères de quotas d'émissions, les grands émetteurs industriels demeurent responsables de l'ensemble de leurs émissions et doivent les réduire ou payer pour celles-ci.

Un système où tous les quotas d'émission sont vendus aux enchères serait plus équitable puisqu'il permettrait d'assurer que l'industrie assume pleinement la responsabilité de ses émissions de gaz à effet de serre, en plus de récompenser les industries et les entreprises qui ont déjà amorcé des mesures d'action précoce responsables afin de réduire leurs émissions. Ce système permettrait également d'éviter les erreurs commises durant la phase initiale du système de plafonnement et d'échange de l'Union européenne, où les quotas d'émission furent distribués gratuitement à l'industrie, ce qui a occasionné des profits mirobolants pour les grands pollueurs industriels aux frais des contribuables.

La vente aux enchères de la totalité des permis d'émission simplifierait également le système de plusieurs manières. Cela éliminerait la nécessité de déterminer la quantité de permis devant être alloués gratuitement à chaque émetteur industriel. Cela supprimerait également la nécessité d'évaluer la nécessité d'accorder des crédits pour les mesures d'action précoce et de les distribuer. En effet, au sein d'un système où les émetteurs industriels payent pour la totalité des émissions qu'ils génèrent, tous les acteurs ayant agi rapidement seraient récompensés alors que leurs émissions seraient réduites en conséquence des mesures d'action qu'ils ont posées précédemment.

Recommandation 5

Relier les quotas d'émission et les crédits pour réduction hâtive à un plafond absolu

Si le gouvernement du Québec décide d'aller de l'avant avec un régime d'allocation de permis gratuits qui se base sur l'intensité des émissions industrielles – c.-à-d. en fonction des émissions pondérées par unités de production –, le règlement devrait faire

en sorte d'établir un lien entre l'allocation des quotas d'émissions, les crédits pour réductions hâtives et le plafond absolu des émissions de la province. Dans la forme proposée, en raison du fait que le régime d'allocation se base sur l'intensité des émissions de gaz à effet de serre, les industries qui augmentent leur production obtiennent un plus grand nombre de permis. Les nouvelles installations recevront également des permis gratuitement. L'ajout des crédits pour réduction hâtive renforce encore plus la possibilité que le nombre total de permis et de crédits d'émission excède le plafond de GES. Il est attendu que les forces du marché fassent contrepoids et réduisent le niveau total des émissions, mais rien ne garantit que cela se produira.

En lieu et place, le système a besoin d'être fortement lié au plafond absolu, de manière à éviter que les allocations de permis, incluant tout crédit additionnel, n'excèdent le plafond de GES pour l'année en cours. Cela peut se faire en révisant à la baisse le nombre total de permis alloués de manière à ce que chaque installation reçoive la même *proportion* de permis d'émission, le *nombre* total de permis et de crédits correspondant strictement au plafond fixé.

Par ailleurs, permettre à l'industrie de recourir à l'une des nombreuses méthodes de calcul pour déterminer leurs réductions hâtives induit la possibilité que certains acteurs industriels puissent manipuler le système en se servant de la méthode qui leur accorde le plus grand nombre de crédits. Le règlement doit se protéger de cette éventualité en normalisant, autant que faire se peut, ces méthodes de calcul, particulièrement entre les secteurs industriels.

Recommandation 6

Restreindre de manière stricte ou éliminer complètement les échappatoires telles que les crédits compensatoires, afin que les entreprises se concentrent sur la réduction de leurs propres émissions

Selon le règlement proposé, les crédits compensatoires peuvent représenter 8 % des émissions totales de gaz à effet de serre d'un émetteur. Puisque ce pourcentage s'applique aux émissions plutôt qu'à la cible de réduction des émissions, la possibilité demeure que la conformité d'une entreprise provienne en grande partie de l'achat de compensations (c.-à-d. des crédits obtenus pour une réduction des émissions de gaz à effet de serre réalisée par une autre entité située en dehors des secteurs ciblés par le règlement et qui peuvent être employés pour compenser les émissions de l'émetteur). Par exemple, les représentants de la Californie ont confirmé que l'application de la règle des 8 % au sein de leur système permettrait aux compensations de représenter jusqu'à 85 % de leurs efforts pour se conformer au règlement[1].

Puisque le Québec vise une cible d'émissions différente de celle de la Californie, le degré de fiabilité des crédits compensatoires risque également d'être différent. Néanmoins, et selon des considérations environnementales, tout système permettant l'achat de crédits compensatoires afin de constituer une portion importante de l'effort de réduction des émissions restera faible et inefficace.

[1] Mulkem, Anne. 2011. « Offsets could make up 85 % of Calif.'s cap-and-trade program ». *Greenwire*. Disponible en ligne au http://www.nytimes.com/gwire/2011/08/08/08greenwire-offsets-could-make-up-85-of-califs-cap-and-tra-29081.html?partner=rss&emc=rss (en anglais; dernière visite effectuée le 8 septembre 2011).

Il existe de multiples causes à cela. Premièrement, plus une entreprise, une industrie ou une province se sert de compensations pour étoffer ses efforts de réduction d'émission, moins elle investit dans la transformation de ses opérations ou de l'économie pour produire de l'énergie plus propre et réduire les émissions. Investir directement dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre mène souvent à des réductions *permanentes* des émissions, alors que l'achat de crédits compensatoires doit se faire sur une base annuelle.

Deuxièmement, l'utilisation de crédits compensatoires constitue un jeu à somme nulle dans le meilleur des cas; dans le pire des cas, elle admet des émissions significativement plus élevées dans la réalité. La raison à ceci est la suivante : tous les crédits compensatoires accordés ne proviennent pas d'investissements *additionnels* dans la réduction des émissions. De manière quasi inévitable, dans l'ensemble des projets de réduction, certains projets conserveront les même pratiques (business-as-usual), mais se verront malgré cela accorder des crédits compensatoires. Dans cette situation, les réductions d'émission rapportées sur papier ne reflètent donc pas fidèlement les réductions réellement effectuées.

Si le but consiste à assurer la meilleure performance environnementale possible, alors il importe de ne permettre aucun mécanisme compensatoire, quelle qu'en soit la forme. L'élimination complète des compensations simplifierait le système de plafonnement et d'échange, en plus d'assurer que les réductions d'émission sont réelles et supplémentaires. Si le Québec choisit néanmoins de permettre l'accès à des crédits compensatoires, ces dernier devraient alors demeurer restreints quant à leur nombre et être assortis de sévères normes de qualité.

Selon nous, des politiques complémentaires devraient être mises en place afin de régler la question des émissions de gaz à effet de serre générées par les secteurs de la foresterie, de l'agriculture et des déchets solides, plutôt que d'inclure ces derniers au sein d'un système de crédits compensatoires. Par exemple, des règlements imposant le plafonnement des émissions provenant de l'ensemble des sites d'enfouissement d'importance seraient plus simples et démontreraient une plus grande efficacité à réduire ces émissions, en comparaison de l'octroi de crédits compensatoires pour un investissement similaire. Les émissions en provenance des secteurs de la foresterie et de l'agriculture pourraient être prises en charge à l'aide d'autres politiques, incluant des règlements.

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-10
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE SIDNEY RIBAUX

Ceci est la Pièce « Recommandations pour le budget 2017 » alléguée au soutien de l'affidavit de Sidney Ribaux assermenté devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

#314291-4

environmental defence
INSPIRING CHANGE

équiterre

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA POLITIQUE FISCALE FÉDÉRALE : RÉDUIRE LES ÉMISSIONS DE GES ET GÉNÉRER DES REVENUS

Recommandations pour le budget 2017

Par **Environmetal Defence** et **Équiterre**

Decembre 2016

Les recommandations relatives à l'écart du taux d'imposition entre le diesel et l'essence, à la taxe fédérale sur les véhicules énergivores et aux incitatifs fiscaux pour les bâtiments écologiques ont été rédigées pour le compte d'Équiterre par Carist Consulting.
Auteures : Rachel Samson et Sara Rose-Carswell, Carist Consulting Incorporated
Carist Consulting www.caristconsulting.com/index.html

Toute erreur ou omission relève de la responsabilité d'Équiterre.

À propos : Équiterre — changer le monde un geste à la fois.

Équiterre compte plus de 130 000 adeptes et 20 000 membres payants, et a été mentionné 1 953 fois dans les médias en 2014. Il est le groupe environnemental le plus connu au Québec et compte parmi les organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) les plus influentes sur la scène fédérale. Depuis plus de 20 ans, Équiterre (dont la dénomination sociale est ASEED : Action pour la solidarité, l'équité, l'environnement et le développement) collabore avec des citoyens, des agriculteurs, des organismes, des groupes de réflexion, des municipalités et des gouvernements de tous les horizons afin d'influencer les politiques sur l'environnement et le changement climatique ainsi que les pratiques connexes au Québec et au Canada. Équiterre mène ses travaux stratégiques nationaux à partir de son bureau d'Ottawa.

Renseignements:
Annie Bérubé, Directrice, relations gouvernementales,
aberube@equiterre.org
www.equiterre.org

À propos : Environmental Defence

Environmental Defence est l'organisme d'action environnementale le plus efficace du Canada. Nous mettons au défi et inspirons les gouvernements, les entreprises et la population à apporter des changements qui assureront une vie plus respectueuse de l'environnement, plus saine et plus prospère pour tous.

Renseignements:
Dale Marshall, Gestionnaire de programme national
dmarshall@environmentaldefence.ca
www.environmentaldefence.ca

Avec l'appui de The Minor Foundation for Major Challenges

The Minor Foundation
for Major Challenges

Table des matières

INTRODUCTION 7

1 COMBLER LE FOSSÉ ENTRE LA TAXE SUR LE DIESEL ET CELLE SUR L'ESSENCE 11

Tendances en matière d'utilisation du diesel 11
Comparaison de la performance environnementale du diesel et de l'essence 12
Taxe actuelle sur le diesel au Canada 13
Le Canada compte parmi les pays de l'OCDE où les taxes sur le diesel et l'essence sont les plus basses 16
Différentiels de taxation du diesel dans les pays de l'OCDE 17
Les taxes sur le carburant peuvent influencer considérablement les comportements au volant, le choix de véhicule et l'innovation 18
Des pays européens et nordiques entreprennent de hausser la taxe sur le diesel au même taux que celle sur l'essence 20
Le taux de taxe sur le diesel au Canada devrait être haussé au même taux que la taxe sur l'essence 23
Recommandations 24
Incidences escomptées 25
Autres facteurs à prendre en considération 25

2 AUGMENTER L'EFFICACITÉ DE LA TAXE FÉDÉRALE SUR LES VÉHICULES ÉNERGIVORES 26

Tendances en matière d'achat de véhicules 26
Comparaison des performances environnementales des véhicules écoénergétiques et des véhicules énergivores 28
La taxation fédérale actuelle des véhicules énergivores 31
Plusieurs pays de l'OCDE ont en place des taxes sur l'achat de véhicules ou des taxes d'immatriculation 33
La taxation des véhicules peut influencer les décisions d'achat 37
La taxe d'accise fédérale imposée sur les véhicules énergivores devrait être revue afin d'améliorer son efficacité 39
Recommandations 40
Incidences escomptées 41
Autres facteurs à prendre en considération 42

3 ACCROÎTRE LA PORTÉE DES INCITATIFS FISCAUX FÉDÉRAUX POUR LES BÂTIMENTS ÉCOLOGIQUES 43

Tendances en matière de bâtiments 43

Bâtiments écologiques 45
Barrières aux projets de bâtiments écologiques au Canada 48
Incitatifs fiscaux fédéraux actuels 49
Mesures incitatives pour les bâtiments écologiques aux États-Unis 51
Sur le plan fédéral 51
Le Canada a besoin de mesures incitatives pour les bâtiments dans leur ensemble 52
Recommandations 53
Incidences escomptées 54

4 ÉLIMINER LE TRAITEMENT FISCAL PRÉFÉRENTIEL ACCORDÉ AUX SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER 56

Traitement fiscal préférentiel actuel accordé au secteur pétrolier et gazier au Canada 56
Cohérence de la politique budgétaire : tarification du carbone et traitement fiscal préférentiel accordé aux sociétés pétrolières et gazières 57
Engagements récents et de longue date en matière de réforme des subventions aux combustibles fossiles 59
Recommandations 60

ANNEXES 62

Annexe 1: Subventions canadiennes aux combustibles fossiles 62
Annexe 2: . Application actuelle de la taxe d'accise fédérale sur les véhicules les plus énergivores 64
Annexe 3. Détails des calculs des recettes et des incidences sur les GES 67

RECOMMANDATIONS

Ce rapport présente quatre grands aspects de la politique fiscale fédérale qui devraient être modifiés pour favoriser l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) au Canada, lequel consiste à ramener les émissions à au moins 30 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030. Ces mesures fiscales viendront soutenir les politiques annoncées dans le Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique, particulièrement en ce qui concerne la réduction des émissions dans les secteurs des transports et du bâtiment. Des changements immédiats aux politiques fiscales du budget de 2017 permettraient d'offrir sans tarder aux constructeurs automobiles et aux intervenants de l'industrie de la construction des mesures incitatives afin qu'ils puissent se préparer en prévision des exigences à venir en matière de politiques que le Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique imposera aux secteurs des transports et du bâtiment. En outre, les mesures fiscales proposées seront complémentaires à la tarification du carbone en ce qui concerne les émissions, particulièrement pour rétablir l'équité de ce système de taxation en matière d'investissements dans la production pétrolière et gazière au Canada.

1. **Combler le fossé entre la taxe sur le diesel et celle sur l'essence :** L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que de plus en plus de pays de l'OCDE recommandent de hausser la taxe sur le diesel au même taux que la taxe sur l'essence. L'écart actuel est en moyenne de 4 à 6 cents le litre au Canada, et ce, même si les conséquences environnementales du diesel sont plus importantes que celles de l'essence. En éliminant cet écart, le gouvernement fédéral pourrait générer de 350 à 700 millions de dollars en revenus annuels supplémentaires, tout en réduisant les émissions de GES de 0,3 Mt à 2 Mt annuellement (voir l'Annexe 3 pour les mises en garde et les détails relatifs à ces estimations). Une augmentation des taxes sur le diesel et l'essence aiderait le Canada au fil du temps à combler son retard par rapport aux autres pays de l'OCDE et encouragerait le virage vers le transport à faibles émissions de carbone.

2. **Augmenter l'efficacité de la taxe fédérale sur les véhicules énergivores :** La taxe actuelle sur les véhicules énergivores au Canada s'applique à trop peu de véhicules. De plus, le taux est beaucoup trop bas pour influencer efficacement les décisions d'achat d'un véhicule et contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de changement climatique. En appliquant la taxe à un plus grand nombre de véhicules et en augmentant les taux pour les véhicules plus coûteux, le gouvernement fédéral pourrait générer de 200 millions à 600 millions de dollars en revenus annuels supplémentaires tout en réduisant de 1 Mt à 2 Mt annuellement les émissions de GES (voir l'Annexe 3 pour les mises en garde et les détails relatifs à ces estimations).

3. **Accroître la portée des incitatifs fiscaux à des exigences de plus en plus contraignantes et basées sur les performances (en termes de consommation**

d'énergie ou d'intensité d'émissions de GES) pour les bâtiments : La portée des incitatifs fiscaux offerts par le fédéral actuellement pour l'équipement relatif à l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique est trop restreinte pour encourager des investissements importants dans une enveloppe de bâtiment au rendement énergétique et aux performances globales plus élevés. Le gouvernement doit mettre en place de nouveaux incitatifs fiscaux ou accroître la portée de ceux existants pour récompenser les constructions d'avant-gardes nécessaires afin d'éviter le blocage carbone des futures émissions de GES liées aux bâtiments. En augmentant la portée de ces incitatifs, il serait possible de réduire les émissions de GES de 0,5 Mt à 3 Mt par année, selon le degré d'utilisation des incitatifs et le seuil établi (voir l'Annexe 3 pour les mises en garde et les détails relatifs à ces estimations).

4. **Éliminer le traitement fiscal préférentiel accordé au secteur pétrolier et gazier :** Si le gouvernement du Canada souhaite concrétiser son engagement visant à éliminer les subventions aux combustibles fossiles et assurer une instauration efficace du nouveau système fédéral de tarification du carbone, son budget de 2017 doit inclure un plan pour rétablir la neutralité du traitement fiscal accordé au secteur pétrolier et gazier au Canada par rapport aux autres secteurs industriels. Cela comprend, dès le budget de 2017, l'élimination du crédit d'impôt pour les frais d'exploration au Canada (FEC) et les déductions pour actions accréditives disponibles pour les sociétés pétrolières et gazières. Un échéancier qui prévoit ramener la déduction pour amortissement (DPA) à un taux de déduction équivalent à celui accordé au reste de l'industrie (25 % dans la plupart des cas) doit être fixé, et les changements nécessaires doivent être effectués en ce qui concerne les frais d'aménagement au Canada (FAC), les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG), les frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE) et les frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger (FEAE) afin de rétablir la neutralité du traitement fiscal des dépenses du secteur du pétrole et du gaz par rapport aux autres secteurs.

HARMONISER LA POLITIQUE FISCALE CANADIENNE AVEC LE CADRE PANCANADIEN EN MATIÈRE DE CROISSANCE PROPRE ET DE CHANGEMENT CLIMATIQUE

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA POLITIQUE FISCALE FÉDÉRALE

INTRODUCTION

Le Canada s'est engagé à ramener les émissions de GES à au moins 30 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030. Selon le Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique, les émissions de GES devraient augmenter pour atteindre 742 Mt d'équivalents CO_2 en 2030. De nouvelles politiques en matière de climat combinées à des mesures annoncées dans le Cadre pancanadien devraient permettre une réduction de 44 Mt pour atteindre la cible de 524 Mt en 2030[1]. En outre, selon la stratégie canadienne à long terme de développement à faibles émissions de gaz à effet de serre visant l'horizon du milieu du siècle, des politiques encore plus ambitieuses doivent être mises en place dès maintenant si on souhaite être en voie d'atteindre une « décarbonisation » complète d'ici 2050. Il est crucial d'apporter des changements immédiats à la politique fiscale afin de réorienter les capitaux provenant d'investisseurs privés et positionner le Canada sur la trajectoire qui permettra d'opérer la transition vers une économie sobre en carbone à long terme.

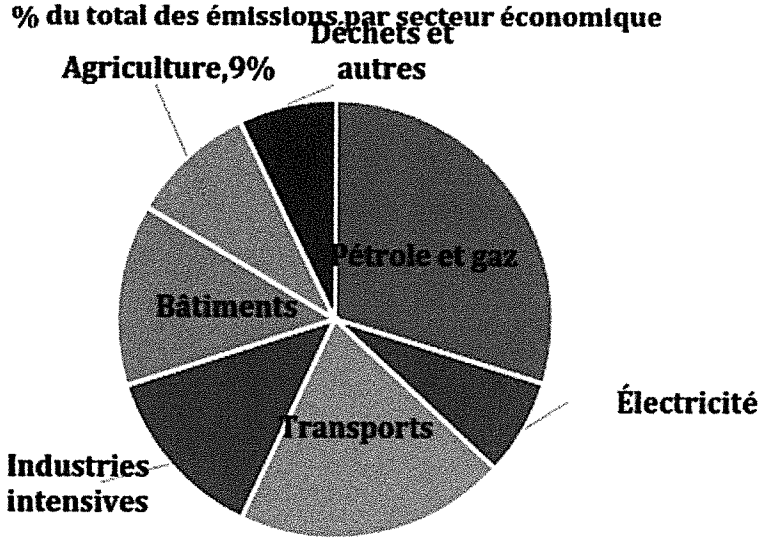
Plusieurs grands secteurs de l'économie devraient afficher une hausse substantielle des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 si l'on conserve les mesures actuelles : le pétrole et le gaz naturel, le transport de marchandises, les produits chimiques et les engrais ainsi que le secteur du bâtiment[2]. Le mécanisme de tarification nationale du carbone devrait entraîner des effets sur les émissions provenant des secteurs pétrolier, gazier et chimique ainsi que du secteur des engrais. Cependant, le prix relativement faible du carbone (de l'ordre de 10 $la tonne à 30 $ la tonne) ne permettra pas

[1] CANADA. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE. *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques* http://ec.gc.ca/GES-GHG/default.asp?lang=Fr&n=02D095CB-1, 2016 (consulté en septembre 2016).

[2] CANADA. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE. *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques,* http://ec.gc.ca/GES-GHG/default.asp?lang=Fr&n=02D095CB-1, 2016 (consulté en septembre 2016).

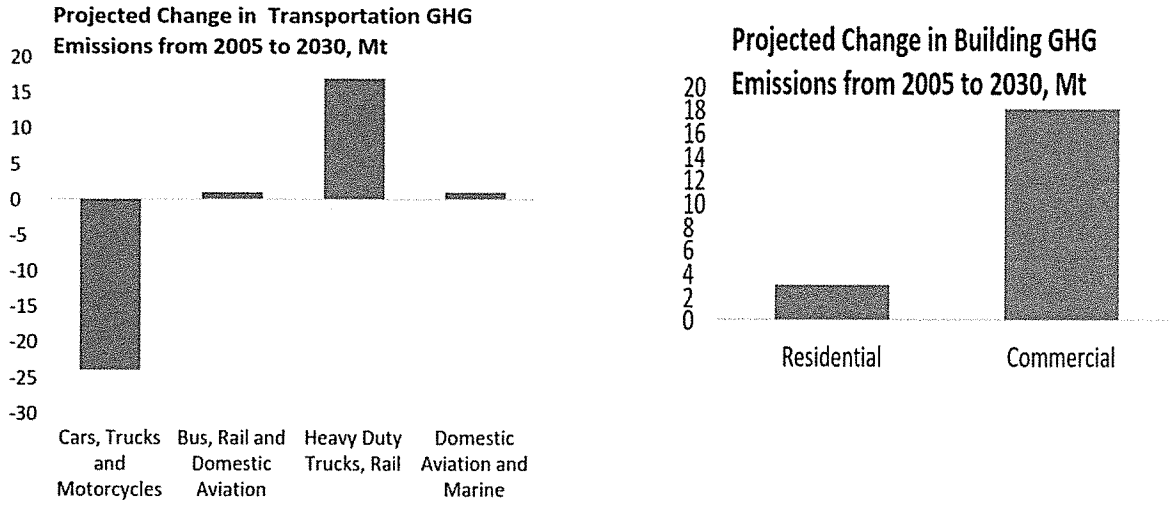
d'entraîner tous les changements cruciaux requis pour opérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone et atteindre les cibles d'émissions de GES de 2030. Ce serait surtout le cas pour les secteurs des transports et du bâtiment où les choix des particuliers et des entreprises quant aux habitudes de conduite, à l'achat de véhicules et à la construction de bâtiments sont des moteurs importants de la croissance des émissions. Sans des incitatifs fiscaux offerts immédiatement, ces secteurs continueront d'être aux prises avec des bâtiments à haute intensité de carbone et des véhicules à fortes émissions pour plusieurs années à venir.

Figure 1. Émissions de GES projetées en 2030, % du total des émissions par secteur économique



Source: Government of Canada (2016), Canada's Second Biennial Report on Climate Change

Figure 2. Le transport de marchandises et les bâtiments commerciaux sont parmi les secteurs clés où une augmentation des émissions est prévue d'ici 2030 au Canada



Source : ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA. *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques*, 2016.

Pour atteindre sa cible de réduction des émissions d'ici 2030, le Canada devra adopter, outre la tarification du carbone, des politiques supplémentaires et complémentaires qui contribueront à harmoniser les cadres stratégiques économiques et sociaux en vue de réaliser ses objectifs de réduction des GES à long terme. Dans ce document, il est proposé de modifier quatre grands aspects du régime fiscal fédéral pour contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre des secteurs du pétrole et du gaz, des transports et du bâtiment :

1. **Combler le fossé entre la taxe sur le diesel et celle sur l'essence :** L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que de plus en plus de pays de l'OCDE recommandent de hausser la taxe sur le diesel au même taux que la taxe sur l'essence. L'écart actuel est en moyenne de 4 à 6 cents le litre au Canada, et ce, même si les conséquences environnementales du diesel sont plus importantes que celles de l'essence. En éliminant cet écart, le gouvernement fédéral pourrait générer de 350 à 700 millions de dollars en revenus annuels supplémentaires, tout en réduisant les émissions de GES de 0,3 Mt à 2 Mt annuellement (voir l'Annexe 3 pour les mises en garde et les détails relatifs à ces estimations). Une augmentation des taxes sur le diesel et l'essence aiderait le Canada au fil du temps à combler son retard par rapport aux autres pays de l'OCDE et encouragerait le virage vers le transport à faibles émissions de carbone.

2. **Augmenter l'efficacité de la taxe fédérale sur les véhicules énergivores :** La taxe actuelle sur les véhicules énergivores au Canada s'applique à trop peu de véhicules. De plus, le taux est beaucoup trop bas pour influencer efficacement les décisions d'achat d'un véhicule et contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de changement climatique. En appliquant la taxe

à un plus grand nombre de véhicules et en augmentant les taux pour les véhicules plus coûteux, le gouvernement fédéral pourrait générer de 200 millions à 600 millions de dollars en revenus annuels supplémentaires tout en réduisant de 1 Mt à 2 Mt annuellement les émissions de GES (voir l'Annexe 3 pour les mises en garde et les détails relatifs à ces estimations).

3. **Accroître la portée des incitatifs fiscaux à des exigences de plus en plus contraignantes et basées sur les performances (en termes de consommation d'énergie ou d'intensité d'émissions de GES) pour les bâtiments :** La portée des incitatifs fiscaux offerts par le fédéral actuellement pour l'équipement relatif à l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique est trop restreinte pour encourager des investissements importants dans une enveloppe de bâtiment au rendement énergétique et aux performances plus élevés globalement. Le gouvernement doit mettre en place de nouveaux incitatifs fiscaux ou accroître la portée de ceux existants pour récompenser les constructions d'avant-gardes nécessaires afin d'éviter le blocage carbone des futures émissions de GES liées aux bâtiments. En augmentant la portée de ces incitatifs, il serait possible de réduire les émissions de GES de 0,5 Mt à 3 Mt par année, selon le degré d'utilisation des incitatifs et le seuil établi (voir l'Annexe 3 pour les mises en garde et les détails relatifs à ces estimations).

4. **Éliminer le traitement fiscal préférentiel accordé au secteur pétrolier et gazier :**
5. Si le gouvernement du Canada souhaite concrétiser son engagement visant à éliminer les subventions aux combustibles fossiles et assurer une instauration efficace du nouveau système fédéral de tarification du carbone, son budget de 2017 doit inclure un plan pour rétablir la neutralité du traitement fiscal accordé au secteur pétrolier et gazier au Canada par rapport aux autres secteurs industriels. Cela comprend, dès le budget de 2017, l'élimination du crédit d'impôt pour les frais d'exploration au Canada (FEC) et les déductions pour actions accréditives disponibles pour les sociétés pétrolières et gazières. Un échéancier qui prévoit ramener la déduction pour amortissement (DPA) à un taux de déduction équivalent à celui accordé au reste de l'industrie (25 % dans la plupart des cas) doit être fixé, et les changements nécessaires doivent être effectués en ce qui concerne les frais d'aménagement au Canada (FAC), les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG), les frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE) et les frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger (FEAE) afin de rétablir la neutralité du traitement fiscal des dépenses du secteur du pétrole et du gaz par rapport aux autres secteurs.

Ces quatre mesures pourraient contribuer grandement à entraîner des réductions des émissions de GES au Canada et il est possible et pratique de les mettre en œuvre à court terme. Chaque mégatonne en moins compte pour atteindre ces ambitieux objectifs de réduction des GES, et tous les changements, même s'ils semblent de peu d'importance, contribueront ensemble au changement requis pour progresser vers un avenir à faibles émissions de carbone.

De plus, ces mesures ouvrent la porte à de plus grandes ambitions. Par exemple, les taxes d'accise sur le diesel et l'essence pourraient être augmentées au fil du temps pour qu'elles se rapprochent de celles des autres pays de l'OCDE. La portée de la taxe fédérale sur les véhicules à faible ou bas rendement énergétique pourrait également être élargie pour qu'elle vise également les véhicules utilitaires lourds. De plus, elle pourrait être augmentée avec les années au fur et à mesure que d'autres choix de véhicule à faible ou bas rendement énergétique seront offerts sur le marché. Le seuil des incitatifs pour les constructions vertes pourrait être augmenté au fil du temps pour s'aligner sur l'engagement du Cadre pancanadien qui vise à élaborer un code du bâtiment de type « consommation énergétique nette zéro » d'ici 2030 et favoriser des projets les plus ambitieux.

1 COMBLER LE FOSSÉ ENTRE LA TAXE SUR LE DIESEL ET CELLE SUR L'ESSENCE

Actuellement, la taxe d'accise fédérale sur le diesel est de 4 cents le litre au Canada tandis que la taxe d'accise sur l'essence est de 10 cents le litre. L'OCDE appelle cet écart le différentiel de taxation du diesel et recommande que les pays augmentent cette taxe à un taux équivalant à la taxe sur l'essence pour des raisons environnementales. Plusieurs pays ont déjà pris des mesures pour appliquer cette recommandation. Dans l'ensemble, le taux des taxes sur le diesel et l'essence est plus faible au Canada que dans la plupart des pays de l'OCDE et devrait être augmenté au fil du temps pour que le virage vers un secteur des transports à faibles émissions de carbone soit accéléré.

Tendances en matière d'utilisation du diesel

Au cours des 50 dernières années, dans les pays de l'OCDE, l'utilisation du diesel comme carburant routier a augmenté dans l'ensemble par rapport à l'essence et à d'autres carburants[3]. La consommation de diesel n'a également pas cessé d'augmenter au Canada[4]. Le diesel compte pour environ 25 % du carburant utilisé sur les routes canadiennes par rapport à 20 % aux États-Unis[5]. Les flottes de camions lourds au Canada (et en Amérique du Nord) sont alimentées principalement au

[3] HARDING, M. *The Diesel* DIFFERENTIAL*: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use*, http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd7hk6b-en, publication n° 21 de l'OCDE, 2014.

[4] STATISTIQUE CANADA. *Ventes de carburants destinés aux véhicules automobiles, par province et territoire*, http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/trade37c-fra.htm (consulté en août 2016).

[5] HARDING, M. (2014).

diesel[6]. Dans le Nord du Canada et dans les régions éloignées, le diesel demeure également une solution relativement peu coûteuse pour chauffer les maisons et alimenter les usines[7].

Les camions lourds devraient être l'une des principales sources d'augmentation des émissions de GES d'ici 2030 et les ventes de voitures de passagers au diesel augmentent. Il est avantageux pour les conducteurs de faire l'achat de tels véhicules même si le prix d'achat de l'option diesel est plus élevé de 1 500 à 2 500 dollars. Les moteurs diesel sont vus comme étant plus robustes et durables, ce qui entraîne une meilleure valeur de revente que les voitures à essence ou hybrides[8]. Cette perception pourrait toutefois avoir été minée depuis que l'on a révélé que le fabricant Volkswagen aurait manipulé les données sur les tests d'émissions de ses populaires voitures au diesel[9].

Comparaison de la performance environnementale du diesel et de l'essence

Selon les indications récentes, la performance environnementale des véhicules diesel est en réalité moins bonne que celle des véhicules à essence. Même si le diesel est souvent vu comme un carburant écoénergétique, il est une source importante d'émissions de GES et de pollution atmosphérique dans les pays de l'OCDE.

---

[6] HARDING, M. (2014). Le diesel représente 95 % du carburant utilisé sur le marché du transport par véhicule lourd dans les pays de l'OCDE.

[7] Office national de l'énergie du Canada. Utilisation de l'énergie dans le Nord canadien — Coup d'oeil sur le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut - Info-Énergie, 2011 (consulté en juillet 2016).

[8] VORANO, Neil (2014), « *Are Diesel Cars a Good Choice for Canadians?* », *The Globe and Mail*, 21 août 2014, http://www.theglobeandmail.com/globe-drive/culture/technology/the-diesel-dilemma-popularity-in-europe-hard-to-find-here/article20139895/ (consulté en juillet 2016).

[9] SOCIÉTÉ RADIO-CANADA. *Volkswagen settles U.S. emissions lawsuit, but Canadian owners still waiting,* (en ligne), 27 juin 2016, http://www.cbc.ca/news/business/volkswagen-lawsuit-deal-1.3655371, (consulté en juillet 2016) et CAIN, Timothy. « *Volkswagen's Canadian sales are beginning to crater* », *site Web Autofocus.ca*, http://www.autofocus.ca/news-events/blogs/volkswagens-canadian-sales-are-beginning-to-crater, 9 mars 2016 (consulté en juillet 2016).

Tableau 1. Comparaison de la performance environnementale du diesel et de l'essence

Grammes par litre de carburant utilisé	**Essence**	**Diesel**
Émission de gaz à effet de serre		
CO2	2259	2662
Polluants atmosphérique		
Monoxyde de carbone	71.417	2.467
Oxydes d'azote	7.361	9.600
Particules fines	0.025	0.815
Composé organique volatile	8.474	0.519

Note: Le diesel produit 15,5 % de plus d'émissions de GES par litre que l'essence (si l'on tient compte des émissions de méthane et d'oxyde de diazote).
Source : Harding. *The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use,* publication de l'OCDE, 2014.

Les véhicules écoénergétiques au diesel peuvent parcourir une plus longue distance, mais émettent plus d'émissions de CO_2, d'oxydes d'azote et de particules fines par litre de carburant utilisé que les voitures à essence (**Tableau 1**). Le diesel a une teneur en carbone environ 18 % plus élevée que l'essence. Si l'on tient compte des émissions de méthane et d'oxyde de diazote, un litre de diesel produit environ 15,5 % fois plus d'émissions de GES que l'essence. Les polluants atmosphériques associés au diesel sont également considérés comme pires que ceux associés à l'essence en raison des émissions plus importantes de particules fines et d'oxydes d'azote par litre et du convertisseur catalytique à trois voies qui sert à réduire les émissions de monoxyde de carbone sur les véhicules à essence[10].
Les conducteurs commencent déjà à voir les avantages financiers des véhicules diesel plus écoénergétiques puisque le coût du carburant au kilomètre parcouru diminue[11]. Il n'est donc pas nécessaire d'offrir un incitatif fiscal pour le rendement du carburant, d'autant plus que celui du diesel sur le plan des émissions de GES et de certains polluants atmosphériques n'est pas très élevé.

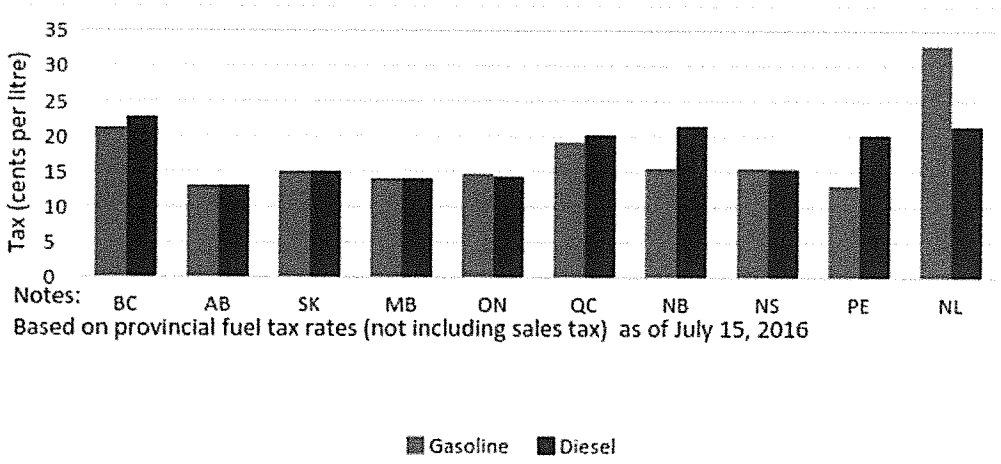
Taxe actuelle sur le diesel au Canada

Au Canada, le taux de la taxe d'accise sur les carburants est de 0,10 $ pour l'essence et 0,04 $ pour le diesel[12]. En revanche, dans la plupart des provinces canadiennes le taux de la taxe sur l'essence et

[10] HARDING, M. (2014).
[11] HARDING, M. (2014).
[12] AGENCE DU REVENU DU CANADA. *Série des mémorandums sur les taxes d'accise et les prélèvements spéciaux; X3.1 Marchandises assujetties à la taxe d'accise,* http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/et/x3-1/x3-1-f.html, 2013 (consulté en juillet 2016).

du diesel sont presque équivalents (Alberta[13], Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador), ou encore le taux de la taxe sur le diesel est plus élevé (Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard). La Figure 3 illustre une comparaison sous forme de graphique des taux partout au pays[14].

Figure 3. Taux de la taxe provinciale sur le carburant, juillet 2016



Source : Tableau budgétaire 2015 des taxes provinciales sur le carburant du gouvernement de l'Alberta, avec les modifications de 2016 des gouvernements du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador.

Dans les territoires du Nord, le gouvernement du Yukon a imposé une taxe sur le diesel (7,2 cents/litre) légèrement plus élevée que celle sur l'essence (6,2 cents/litre)[15]. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a établi la taxe sur l'essence un cent plus élevée que celle sur le diesel. Ces taxes sont réduites considérablement pour le transport « hors route » dans les municipalités éloignées des routes et des points de ravitaillement[16]. Selon la feuille des taux de taxes publiée

---

[13]GOUVERNEMENT DE L'ALBERTA., *Budget 2015: Tax Plan,* http://finance.alberta.ca/publications/budget/budget2015/fiscal-plan-tax-plan.pdf#fuel, 2015 (consulté en juillet 2016).

[14]Pour le tableau de mars 2015 des taux provinciaux canadiens, voir le budget de 2015 de l'Alberta http://finance.alberta.ca/publications/budget/budget2015/fiscal-plan-tax-plan.pdf#fuel (consulté en juillet 2016). En juillet 2016, seuls les taux de taxe au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador ont changé : TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR. MINISTÈRE DES FINANCES. *Gasoline Tax,* http://www.fin.gov.nl.ca/fin/tax_programs_incentives/business/gasolinetax.html (consulté en juillet 2016). NOUVEAU-BRUNSWICK. MINISTÈRE DES FINANCES. *Taxe sur l'essence et les carburants Document de base concernant la taxe sur l'essence et les carburants et les exonérations,* http://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/finances/impots/taxe_lessence.html (consulté en juillet 2016).

[15]YUKON. MINISTÈRE DES FINANCES. *Fuel Tax Exemptions,* http://www.finance.gov.yk.ca/ft_exemptions.html, 2014 (consulté en juillet 2016).

[16]TERRITOIRES DU NORD-OUEST. MINISTÈRE DES FINANCES. *Taxation Rates on Fuel Usage,* http://www.fin.gov.nt.ca/sites/default/files/Taxation%20Policy%20and%20Rates%20on%20Fuel%20Usage.pdf (consulté en juillet 2016).

annuellement par le Nunavut, la taxe sur le diesel établie par la loi correspond à 0,85 fois le taux de taxe en vigueur sur l'essence[17].

Le Tableau 2 illustre l'écart de taxation du diesel par province selon les taxes d'accise fédérales et provinciales combinées. En moyenne, l'écart est d'environ 6 cents au Canada. Toutefois, avec l'augmentation récente et temporaire de ses taux de taxe sur l'essence et le diesel, Terre-Neuve-et-Labrador fait figure d'exception notoire. Si on élimine le taux de cette province du calcul, l'écart moyen entre toutes les autres provinces est de 4 cents. Dans la plupart des provinces, il se situe entre 4 et 6 cents le litre. Il y a trois exceptions : Terre-Neuve-et-Labrador, où l'écart est de 17,5 cents en raison des hausses de taxes temporaires, le Nouveau-Brunswick, où le taux de la taxe est le même pour l'essence et le diesel et l'Île-du-Prince-Édouard où la taxe sur le diesel est plus élevée que celle sur l'essence.

Tableau 2: Écart de taxation du diesel par province

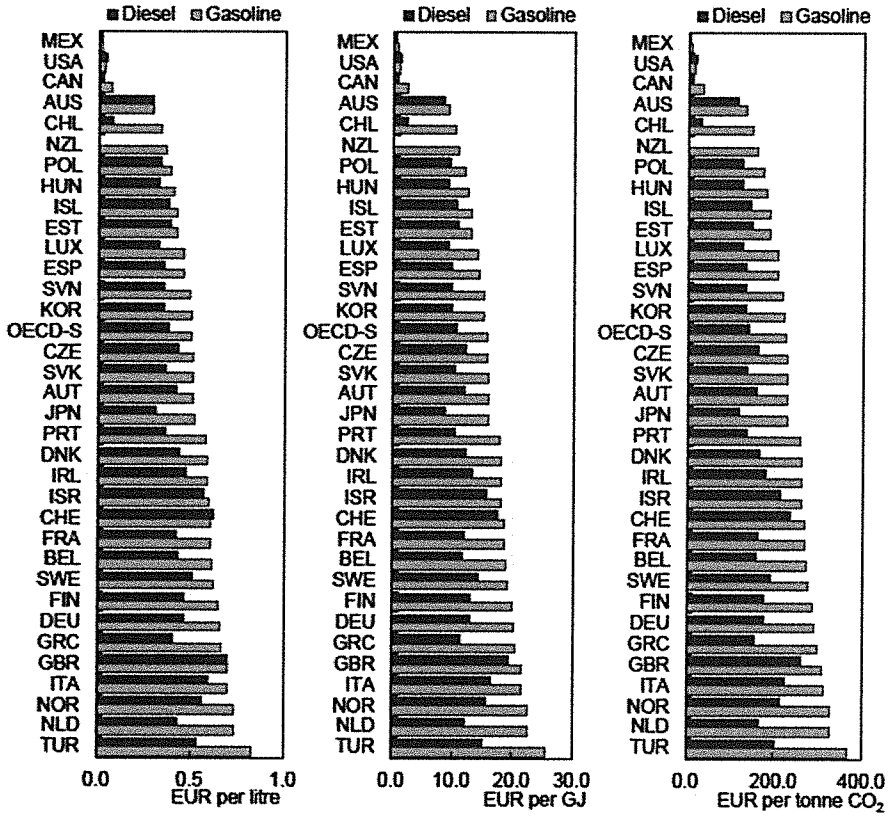
Cents par litre	**Essence (taxe provinciale + taxe fédérale de 10 cents)**	**Diesel (taxe provinciale + taxe fédérale de 4 cents)**	**Écart**
Colombie-Britannique	31.2	26.7	4.5
Alberta	23	17	6
Saskatchewan	25	19	6
Manitoba	24	18	6
Ontario	24.7	18.3	6.4
Québec	29.2	24.2	5
Nouveau-Brunswick	25.5	25.5	0
Nouvelle-Écosse	25.5	19.4	6.1
Île-du-Prince-Édouard	23.1	24.2	-1.1
Terre-Neuve-et-Labrador	43	25.5	17.5
Moyenne incluant Terre-Neuve-et-Labrador	**27.42**	**21.78**	**6.27**
Moyenne sans Terre-Neuve-et-Labrador	**25.69**	**21.37**	**4.32**

[17] NUNAVUT. MINISTÈRE DES FINANCES. *Tax Rates*, http://www.gov.nu.ca/sites/default/files/files/Finance/Taxation/nunavut_tax_rate_sheet_2016_english.pdf, 2016. Voir aussi : http://www.gov.nu.ca/sites/default/files/files/Finance/Taxation/rsnwt-nu-1988-c-p-5-part-1.pdf (consultés en juillet 2016).

Le Canada compte parmi les pays de l'OCDE où les taxes sur le diesel et l'essence sont les plus basses

Le Canada impose des taxes sur le carburant routier moins élevées que les autres pays de l'OCDE. Seuls les États-Unis et le Mexique ont des taux de taxes moins élevés que le Canada. Par ailleurs, le Mexique a amorcé récemment une réforme pour éliminer les subventions pour le carburant.

Figure 4. Taux de taxes sur l'essence et le diesel pour le transport routier dans les pays de l'OCDE

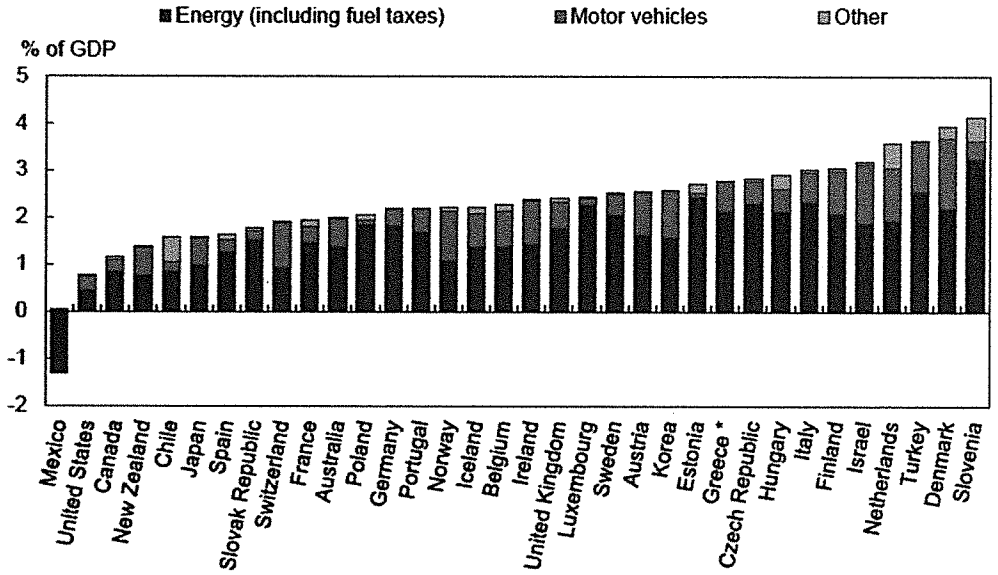


Source : Calculs de l'OCDE, selon les données tirées de Taxing Energy Use (OCDE, 2013). Taux de taxes au 1er avril 2012 (sauf au 1er juillet 2012 pour l'Australie). OCDE-S représente la moyenne simple de l'OCDE[18].
Remarque : Les chiffres pour le Canada et pour les États-Unis incluent les taxes fédérales seulement, mais même si les taxes provinciales étaient incluses, les taxes au Canada seraient encore inférieures à la moyenne (moyenne de 0,27 $ CA, l'équivalent d'environ 0,19 EUR par litre).

[18] HARDING, M. (2014).

Les revenus provenant des écotaxes sont également plus faibles au Canada qu'ailleurs dans les pays de l'OCDE (**Figure 5**).

Figure 5. Revenus provenant des écotaxes (2012) dans les pays de l'OCDE



Source : Calculs de l'OCDE, selon la base de données de l'OCDE sur les mécanismes utilisés pour les politiques environnementales (OCDE, 2013c). Les taxes sur l'énergie comprennent les taxes sur le carburant et d'autres produits énergétiques. Les taxes sur les véhicules à moteur comprennent les taxes relatives à la propriété ou à l'immatriculation annuelle des véhicules à moteur. La catégorie « Autres » (Other) comprend les taxes perçues sur toutes les assiettes fiscales qui touchent à l'environnement, comme les taxes sur les déchets, les matières dangereuses, les autres polluants atmosphériques et l'eau. Un * indique que les données de ce pays sont de 2011[19].

Différentiels de taxation du diesel dans les pays de l'OCDE

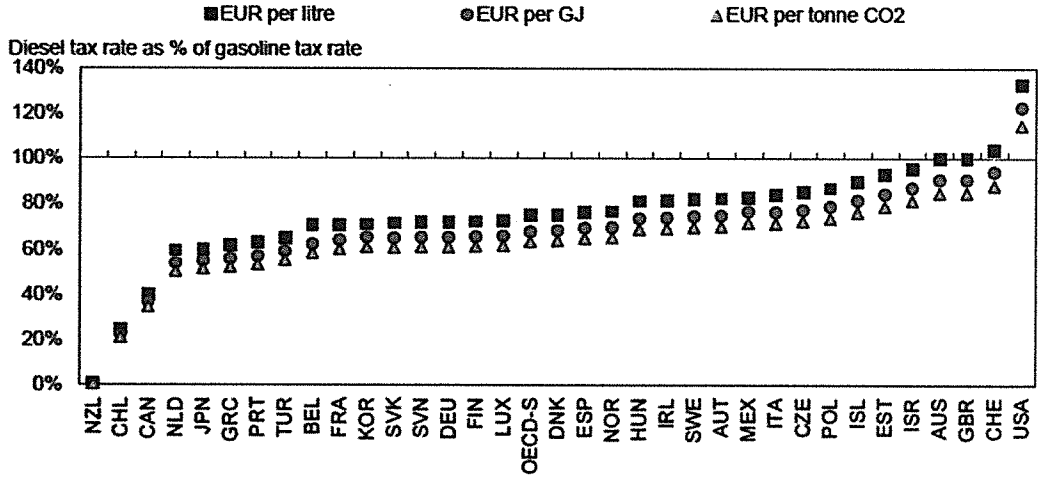
Parmi les 34 pays de l'OCDE, seuls les États-Unis et la Suisse imposent une taxe sur le diesel plus élevée que celle sur l'essence. Le Royaume-Uni et l'Autriche ont quant à eux établi un taux de taxe égal pour les deux carburants. En revanche, le gouvernement des Pays-Bas augmente graduellement les accises sur le diesel tout en maintenant le même taux de taxe sur le pétrole[20]. Dans tous les autres pays, y compris au Canada, la taxe sur le diesel au litre est inférieure à la taxe sur l'essence.
La Figure 6 illustre la différence entre le taux de taxe sur le diesel et celui sur l'essence en tant que proportion des taux de taxe sur l'essence. Quatre pays imposent un taux au litre plus faible sur le diesel (avantage fiscal), l'écart est plus grand lorsque l'on tient compte du taux de taxe effectif du

[19] HARDING, M. (2014).

[20] BRAGADÓTTIR, H. et coll. *The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy, 2010-2013*, http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:738535/FULLTEXT02.pdf, 2014.

point de vue des émissions de CO_2[21]. Le taux de taxe fédérale sur le diesel au Canada représente 40 % du taux de taxe sur l'essence. Si l'on combine les taux de taxe fédérale et provinciale (Tableau 2), le taux de taxe sur le diesel au Canada représente 84 % du taux de la taxe sur l'essence, de sorte que le Canada est légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

Figure 6. Différence entre le taux de taxe sur le diesel et celui sur l'essence dans les pays de l'OCDE



Source: OECD calculations, based on data taken from *Taxing Energy Use* (OECD, 2013). Tax rates are as of 1 April 2012 (except 1 July 2012 for Australia). Figures for Canada and the United States include only federal taxes. OECD-S is the simple OECD average; OECD-W is the weighted OECD average.

L'OCDE montre la voie à suivre et remet en doute les faibles taux de taxe sur le diesel. D'ailleurs, les économistes de l'OCDE insistent maintenant sur le fait que lorsqu'on établit un taux de taxe par litre de carburant, il faut comparer les carburants selon le coût environnemental par litre de carburant utilisé[22].

Les taxes sur le carburant peuvent influencer considérablement les comportements au volant, le choix de véhicule et l'innovation

Un volet important de la politique sur les GES est l'établissement d'un taux approprié de taxe sur le carburant puisque ces taxes influencent les comportements au volant, le choix de véhicule et l'innovation dans le secteur des transports. Selon les recherches de l'OCDE, il existe un lien entre l'« avantage fiscal » du diesel par rapport à l'essence et son utilisation comme carburant routier dans les pays de l'OCDE. Le faible taux de taxe augmenterait donc l'utilisation du diesel[23]. De plus, selon

[21] HARDING. M. (2014). Page 13. Graphique, Figure 7, à la page 15.
[22] HARDING, M. (2014).
[23] HARDING, M. (2014).

plusieurs études empiriques, lorsque le prix du carburant de transport augmente, son utilisation diminue.
Sur le marché des voitures, les taxes sur les carburants de transport peuvent faire basculer la décision entre l'achat d'un véhicule à essence et l'achat d'un véhicule diesel. Un taux de taxe élevé peut également encourager l'achat d'un véhicule plus écoénergétique, en particulier s'il s'inscrit dans une série de mesures, dont les taxes sur les véhicules (recommandation 2) et l'étiquetage.

Pour ce qui est des véhicules lourds, les hausses de taxes sur le carburant ont historiquement moins d'influence étant donné qu'il existe relativement peu de solutions de rechange aux moteurs diesel[24]. Cependant, la technologie évolue rapidement sur le marché des véhicules lourds et les options augmentent d'année en année. L'initiative SuperTruck de l'U.S. Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, par exemple, a permis de créer 26 technologies supplémentaires qui pourraient avoir un bon succès sur le marché dans les deux à quatre prochaines années. Des partenaires de l'industrie comme Daimler et Volvo ont dépassé de beaucoup l'objectif d'amélioration du rendement de 50 % fixé par l'organisme ; des progrès ont été réalisés quant aux moteurs à combustion, aux matériaux légers et à l'aérodynamisme. Les améliorations aux camions de classe 8 devraient permettre d'économiser 300 millions de barils de pétrole annuellement, tout en permettant aux propriétaires de camion d'économiser 20 000 $ US par année en carburant[25].

La réglementation canadienne sur les véhicules lourds (harmonisée avec celle des États-Unis)[26] devrait améliorer le rendement moyen en carburant des camions et réduire la consommation de carburant de 7,2 milliards de litres pendant toute la durée de vie des modèles de la flotte 2014-2018[27].

Dernièrement, Mercedes a dévoilé le tout premier camion lourd de transport entièrement électrique qui possède une autonomie de 200 kilomètres et la puissance pour tirer 26 tonnes. Mercedes souhaite le mettre en marché vers 2020. Le P.-D.G. De Tesla, Elon Musk, a annoncé que l'entreprise envisageait de mettre au point des camions de transport et des autocars de gros tonnage[28].

---

[24] HARDING, M. (2014).

[25] ÉTATS-UNIS. MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE. *Department of Energy, Supertruck Leading the Way for Efficiency in Heavy-Duty, Long-Haul Vehicles,* http://energy.gov/eere/articles/supertruck-leading-way-efficiency-heavy-duty-long-haul-vehicles, 27 juin 2016 (consulté en août 2016).

[26] GAZETTE DU CANADA. *Heavy-Duty Vehicle and Engine Greenhouse Gas Emission Regulations,* http://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2012/2012-04-14/html/reg1-eng.html,2013 (consulté en juillet 2016). GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS. AGENCE DE PROTECTION ENVIRONNEMENTALE. *EPA Regulations and Standards: Heavy Duty,* https://www3.epa.gov/otaq/climate/regs-heavy-duty.htm, 2016 (consulté en juillet 2016).

[27] CANADA. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE. « *Règlement actuel : Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules lourds et de leurs moteurs* », http://www.ec.gc.ca/lcpe-cepa/fra/reglements/DetailReg.cfm?intReg=214, Gazette du Canada, *deuxième partie, vol. 147, No 6.*, 2013 (consulté en août 2016).

[28] CANADIAN MANUFACTURING. *Mercedes Unveils First Fully-Electric Heavy-Duty Transport Truck,* http://www.canadianmanufacturing.com/technology/mercedes-unveils-first-fully-electric-26-ton-transport-truck-

Des taxes élevées sur le carburant encourageront encore plus l'innovation sur le marché des véhicules en faisant croître la demande pour des véhicules écoénergétiques et électriques. Pour favoriser la transition, il faudra investir davantage dans les infrastructures de recharge des véhicules. Il est préférable d'investir dans l'infrastructure électrique que dans celle pour le ravitaillement des véhicules au gaz naturel. Compte tenu de ses objectifs de GES, le Canada ne dispose pas de suffisamment de temps pour faire la transition vers un carburant comme le gaz naturel.

Encadré 1. Le carburant diesel dans le Nord du Canada

L'Office national de l'énergie (ONÉ) estime que les sous-produits d'huile raffinée comptent pour près des trois quarts de la consommation de carburant dans le nord du Canada et que la quasi totalité de ce carburant est importée du sud. Pour compenser les coûts du diesel dans les collectivités nordiques, le fédéral a établi une exonération de la taxe d'accise sur le diesel utilisé pour le chauffage ou pour la production d'électricité. Bien que le gouvernement fédéral a modifié récemment la *Loi sur la taxe d'accise* et supprimé l'exonération de la taxe sur le diesel utilisé dans les procédés industriels, l'exonération a été maintenue « exclusivement » pour le chauffage des maisons. Dans le budget de 2016, le gouvernement s'est engagé à verser 10,7 millions de dollars de 2016 à 2018 à Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) pour aider les collectivités autochtones et nordiques en dehors des réseaux électriques à passer du diesel à une énergie renouvelable et à des technologies propres. Une élimination graduelle de l'exonération de la taxe d'accise sur les combustibles utilisés pour le chauffage pourrait favoriser cette transition et favoriser la mise en place d'infrastructures vertes dans les collectivités du Nord. Enfin, un programme distinct pourrait être établi pour que les collectivités à faible revenu ne soient pas financièrement défavorisées par la hausse des coûts (il faudrait parallèlement maintenir les incitatifs visant à réduire la consommation de carburant et chercher des solutions de rechange pour le diesel).

Sources : ONÉ (2011), AANC (2016)

Des pays européens et nordiques entreprennent de hausser la taxe sur le diesel au même taux que celle sur l'essence

Certains pays de l'OCDE ont déjà commencé à hausser la taxe sur le diesel au même taux que celle sur l'essence. Au Royaume-Uni, la taxe sur le diesel non commercial et le pétrole est maintenant la même puisque la subvention sur les utilisations non commerciales n'est plus offerte. Le gouvernement des Pays-Bas augmente graduellement les accises sur le diesel tout en maintenant le même taux de taxe

172950/?custnum=2355735938&title=Director&utm_source=CTECH&utm_medium=email&utm_campaign=160803B, 2016 (consulté en août 2016).

sur le pétrole[29]. La Commission européenne a manifesté son intention de retirer graduellement les subventions sur le diesel pour les véhicules non commerciaux afin d'éliminer la tendance défavorable au pétrole[30].

Le Conseil nordique a mené récemment une étude de cas pour déterminer si les faibles taux de taxes sur le diesel devraient progressivement disparaître puisqu'ils constituent une subvention défavorable à l'environnement en Norvège, en Finlande, en Suède et au Danemark[31]. L'Islande n'a pas été incluse dans l'étude puisque la taxe sur le diesel est déjà supérieure à celle sur l'essence[32]. La Norvège a les taux de taxe sur le diesel et l'essence les plus élevés tandis que la Suède a procédé récemment à une réforme sur les taxes qui permettra d'égaliser les taxes sur le carburant selon leur teneur en énergie et de réduire l'écart entre la taxe sur le diesel et celle sur l'essence[33]. L'étude a permis d'évaluer et de comparer le coût environnemental du diesel et celui de l'essence et a ainsi pu confirmer que le diesel entraîne des conséquences plus néfastes que l'essence. Enfin, l'étude a conclu qu'un taux de taxe inférieur pourrait être considéré comme une subvention défavorable à l'environnement.
Il a également été observé que, bien que les pays nordiques imposent sur taxe routière plus élevée sur les véhicules diesel, cette taxe n'est pas suffisante pour contrebalancer les effets négatifs de la faible taxe sur le diesel[34]. L'étude a également conclu que la subvention défavorable à l'environnement sur le diesel avantage principalement les producteurs de carburants, les propriétaires de véhicules privés au diesel et les fabricants de technologies au diesel et qu'elle devrait être éliminée[35].

L'étude du Conseil nordique propose un scénario dans lequel la taxe sur le diesel et celle sur le pétrole (essence) sont égales ou harmonisées en Norvège, en Finlande, en Suède et au Danemark. Selon les calculs des auteurs, si le taux de taxe sur le diesel (selon la teneur en énergie et en CO_2) est haussé au même taux que celui du pétrole, le prix du diesel dans ces quatre pays nordiques augmenterait de 8 % à 16 %[36]. Dans l'ensemble, les auteurs ont conclu que les recettes cédées en raison du faible taux de taxe sur le diesel représentent 5 % des dépenses fiscales totales dans ces pays[37].

Dans son étude, le Conseil nordique a examiné les conséquences de la consommation de diesel et les revenus qui pourraient être générés par une hausse de la taxe sur le diesel. Une augmentation du taux de taxe par litre de diesel augmenterait les revenus, mais le montant des revenus diminuera au fur et à mesure que les consommateurs changeront de choix de carburant et de véhicules. Après le calcul des

[29] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[30] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[31] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[32] Les taxes sur les carburants dans ces pays incluent habituellement un frais de CO_2 et un frais d'énergie.
[33] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[34] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[35] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[36] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[37] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).

effets finaux de ces facteurs faisant contrepoids, les auteurs de l'étude ont estimé que ces pays pourraient augmenter leurs revenus annuels de plus d'un milliard d'euros (**Tableau 3**)[38].

Tableau 3. Étude du Conseil nordique : incidence fiscale de l'harmonisation des taxes

	Change in diesel consumption	Yearly fiscal impact, EUR million
Denmark	**-4 to -9%**	**342 to 451**
Finland	**-5 to -13%**	**257 to 368**
Norway	**-4 to -9%**	**294 to 411**
Sweden	**-3 to -6%**	**173 to 238**
Total		***1,067 to 1,468***

Source: Copenhagen Economics based on data from the World Bank, national statistics agencies, Sterner (2006), CE Delft (2008).

Source : BRAGADÓTTIR, H. et coll. The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy, 2010–2013.

En théorie, le potentiel fiscal maximal de l'élimination de la subvention défavorable à l'environnement sur le diesel est de 3 milliards d'euros si l'on tient compte uniquement des dépenses fiscales actuelles et si les consommateurs n'avaient aucune réaction. Si l'on considère les modifications de comportement, les revenus potentiels estimés représentent environ la moitié de ce montant[39].

Pour déterminer l'incidence environnementale de la subvention défavorable à l'environnement sur le diesel, le Conseil nordique a suivi dans son étude les lignes directrices servant à déterminer le coût environnemental du transport en Europe[40] ainsi qu'en Finlande[41]. Le Tableau 2 montre comment calculer le coût environnemental des véhicules de passagers européens selon le guide de CE Delft (2008) sur les coûts externes du transport en Europe. Selon les valeurs de CE Delft, le coût environnemental des véhicules au diesel est plus élevé par kilomètre que celui des véhicules de passagers qui fonctionnent à essence.

Tableau 4. Étude du Conseil nordique : coût environnemental des différents véhicules de passagers

[38] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).

[39] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).

[40] CE DELFT. *The External Costs of Transport in Europe,* http://www.cedelft.eu/publicatie/external_costs_of_transport_in_europe/1258, 2008 (consulté en juillet et août 2016).

[41] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).

Vehicle	Costs eurocent/vkm
Petrol passenger car, urban	1.81
Diesel passenger car, urban	2.66
Petrol passenger car, interurban	1.18
Diesel passenger car, interurban	1.72

Source: CE Delft (2008).

Source : BRAGADÓTTIR, H. et coll. The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy, 2010–2013

Selon ces lignes directrices, on a estimé que le retrait de la subvention défavorable à l'environnement sur le diesel entraînerait des conséquences environnementales cinq fois plus faibles (en termes monétaires) que l'incidence fiscale dans l'ensemble, soit de 89 à 222 millions d'euros (Tableau 5 ci-dessous)[42].

Tableau 5. Étude du Conseil nordique : incidence environnementale de l'harmonisation des taxes sur le diesel et l'essence

	Change in diesel price	Change in driven distance per year (bn km)	Yearly environmental impact (EUR million)
Denmark	11%	-0.9 to 2.3	24.7 to 61.8
Finland	16%	-1.2 to -2.9	31.2 to 77.9
Norway	11%	-0,8 to -2.0	21.2 to 53.1
Sweden	8%	-0.5 to -1.1	12.0 to 29.9
Total	-	*-3.3 to -8.4*	*89.1 to 222.7*

Note: Lower bound is calculated based on estimated long-run price elasticity for diesel of -0.32, and upper bound on -0.8.
Source: Copenhagen Economics based on data from the World Bank, national statistics agencies, Sterner (2006), CE Delft (2008), Konjunkturinstitutet (2012).

Source : BRAGADÓTTIR, H. et coll. The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy, 2010–2013

Les auteurs de l'étude du Conseil nordique ont donc conclu que si la subvention disparaît progressivement, la hausse du prix du diesel rendrait possible une transition vers une amélioration du rendement du carburant, d'autres types de carburants et d'autres modes de transport[43].

Le taux de taxe sur le diesel au Canada devrait être haussé au même taux que la taxe sur l'essence

En 2009, le Canada s'est engagé avec les autres pays du G20 à éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles. Il a depuis pris des mesures pour mettre fin au crédit d'impôt à

[42] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).
[43] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014).

l'investissement dans la région de l'Atlantique (à compter de 2016) et à la déduction pour amortissement accéléré pour les projets de sables bitumineux en Alberta (à compter de 2015). Comme le montre l'étude du Conseil nordique, le fait d'imposer un taux de taxe sur le diesel inférieur à celui sur l'essence peut être perçu comme une subvention défavorable à l'environnement. Une hausse de la taxe sur le diesel aidera le Canada à atteindre ses objectifs de réduction des GES, contribuera à promouvoir le passage accéléré à des technologies vertes et générera des revenus.

L'amélioration de l'étiquetage concernant les conséquences environnementales des types de carburant pourrait constituer une mesure complémentaire et contribuerait à justifier la hausse de la taxe[44]. Dans son document sur les différentiels de taxation du diesel, l'OCDE laisse entendre qu'il faudra traiter séparément les préoccupations sur le plan social et celles sur le plan des politiques économiques en offrant des mesures d'aide à ceux qui en ont particulièrement besoin sans envoyer de message négatif du point de vue environnemental[45].

Recommandations

1. **Augmenter la taxe d'accise fédérale sur le carburant diesel de 4 cents afin d'éliminer l'écart de taxation du diesel au Canada.** La taxe devrait être haussée graduellement pour permettre une adaptation ; le taux pourrait être augmenté d'un cent chaque année pendant les quatre prochaines années (à compter de l'exercice 2017 ; la taxe d'accise fédérale sur le diesel serait ainsi portée à 8 cents le litre d'ici 2021).

2. **Mettre en place un programme d'étiquetage environnemental à la pompe et sur les nouveaux véhicules.** L'étiquetage à la pompe devrait indiquer les émissions de GES associées à chacun des types de carburant (p. ex. estimation moyenne des émissions par litre en équivalents CO_2). De plus, le Canada a adopté récemment de nouvelles normes d'étiquetage sur les nouveaux véhicules ; il faudrait profiter de l'occasion pour expliquer clairement la consommation de carburant moyenne pondérée de chaque véhicule (litres aux 100 km) et les émissions de CO_2 au point de vente[46]. L'étiquetage du diesel et des autres carburants au point de vente afin d'expliquer la consommation de carburant et les émissions de CO_2 s'aligne également sur la norme de carburant à faible teneur en carbone proposée. Ainsi, les consommateurs seront mieux renseignés sur le coût environnemental de leur utilisation de

---

[44] TENCER, Daniel. « Gas Retailers Line Up Against Climate Change Warning Labels on Pumps », *Huffington Post*, 26 mai 2015 http://www.huffingtonpost.ca/2015/05/26/climate-change-warnings-gas-pumps_n_7441534.html (consulté en juillet 2016). Selon l'article, certaines municipalités canadiennes ont entrepris l'étiquetage à la pompe pour contrer les problématiques environnementales.

[45] HARDING, M. (2014).

[46] CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Étiquette ÉnerGuide pour les véhicules,* https://www.rncan.gc.ca/energie/efficacite/transports/voitures-camions-legers/achats/7484 , 2016 (consulté en juillet 2016).

carburant et de leurs décisions d'achat de véhicules[47]. Cette information pourrait contribuer à influencer les comportements au volant et les décisions concernant l'achat d'un véhicule en faveur d'un modèle à meilleur rendement énergétique et muni de technologies vertes.

Incidences escomptées

Les estimations fournies doivent être considérées à titre approximatif. Voir l'Annexe 3 pour obtenir davantage de détails sur les hypothèses, les calculs et les mises en garde concernant ces estimations.

Incidence sur les recettes : Une hausse de 4 cents de la taxe d'accise fédérale sur le diesel devrait générer des revenus de 350 à 700 millions de dollars par année jusqu'à ce que la hausse ait atteint son sommet.

Incidence sur les réductions des GES : Une hausse de 4 cents de la taxe d'accise fédérale sur le diesel devrait réduire les GES de 0,3 Mt à 2 Mt par année lorsqu'elle aura atteint son sommet. La réduction pourrait varier selon la réaction des consommateurs à la hausse du prix du diesel.

Incidence sur la capacité concurrentielle : Historiquement, des préoccupations ont été soulevées quant à l'incidence de la hausse de la taxe sur le diesel sur la capacité concurrentielle puisque peu de technologies permettent actuellement de réduire la consommation de diesel et que les coûts du carburant sont élevés par rapport aux coûts de fonctionnement dans certains secteurs (surtout dans l'industrie du camionnage). Cependant, d'ici 2020, un certain nombre de nouvelles possibilités technologiques devraient être offertes, ce qui rendra la hausse de la taxe plus abordable. Une hausse de la taxe sur le diesel pourrait également être un point important des discussions sur l'harmonisation avec les États-Unis et le Mexique dans le cadre des efforts conjoints déployés pour la lutte contre le changement climatique. Comme le prix du diesel varie actuellement de 4 cents et plus d'une province à l'autre au Canada (**Tableau 1**), l'harmonisation avec les États-Unis pourrait également favoriser l'harmonisation partout au Canada.

Autres facteurs à prendre en considération

Utilisation des recettes : Il pourrait être difficile d'associer les nouveaux programmes à des prévisions de revenus provenant de la taxe sur le diesel puisque la source de revenus sera incertaine avec le temps. La latitude fiscale supplémentaire ainsi créée pourrait servir à justifier de nouveaux programmes temporaires qui faciliteront la transition dans les secteurs clés, comme le camionnage, ainsi que pour les communautés vulnérables en régions rurales ou nordiques. Cette latitude pourrait également servir à favoriser l'innovation dans le transport et dans la commercialisation des

[47] HARDING, M. (2014).

technologies qui accéléreront la mise au point de solutions de rechange pour les secteurs qui utilisent le diesel.

Adaptation : Compte tenu des variations de l'écart du prix du diesel entre les provinces et des différentes mesures provinciales en vigueur qui influencent le prix du carburant (comme la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique), une adaptation de l'augmentation de 4 cents de la taxe d'accise sur le diesel pour être nécessaire. Bien que cette adaptation puisse être justifiée, l'objectif ultime consiste à ce que la taxe sur le diesel soit équivalente à celle sur l'essence partout au Canada, que ce soit au moyen de taxes d'accise sur le carburant, de taxes sur le carbone ou d'une combinaison des deux.

Objectif à long terme : À long terme, le Canada devrait envisager d'augmenter la taxe sur l'essence et la taxe sur le carburant pour qu'elles reflètent l'ensemble des coûts environnementaux et sociaux associés à l'utilisation des carburants. Au fur et à mesure que des technologies de remplacement seront offertes, ces hausses de taxes faciliteront la transition vers des véhicules à faibles émissions de carbone et aideront les marchés à se doter de technologies vertes.

2 AUGMENTER L'EFFICACITÉ DE LA TAXE FÉDÉRALE SUR LES VÉHICULES ÉNERGIVORES

Le gouvernement du Canada prélève actuellement une taxe d'accise — également appelée « écoprélèvement » — sur l'achat de véhicules appartenant à certaines catégories et qui comptent parmi les plus énergivores que l'on retrouve sur les routes au Canada[48]. Jusqu'à maintenant, cette taxe semble avoir eu peu d'effet sur les décisions d'achat des consommateurs, notamment parce que peu de véhicules sont couverts par la taxe, mais aussi en raison du fait que la taxe est établie en fonction de la consommation de carburant et non selon les émissions de CO_2, et que la compréhension de la taxe et de son rôle dans l'atteinte des cibles relatives au changement climatique est limitée.

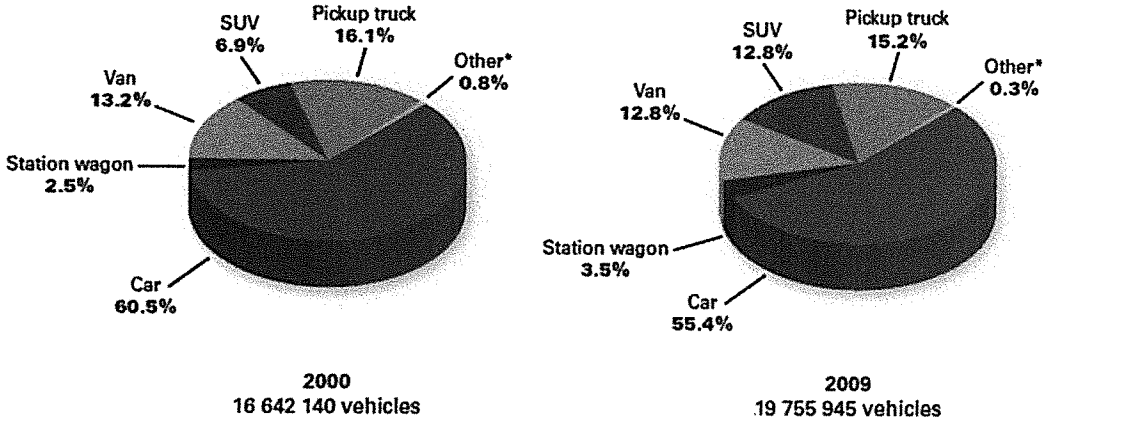
Tendances en matière d'achat de véhicules

En 2015, les ventes de véhicules neufs au Canada ont atteint des nombres records, avec les camions légers (les camionnettes, les fourgonnettes et les véhicules utilitaires sport [VUS]) toujours en tête

[48]La plupart des taxes s'appliquent à des marques luxueuses d'automobile, donc, à une faible partie du parc de véhicules de passagers. Pour la liste complète des véhicules assujettis à l'écoprélèvement, voir l'Annexe 2.

des modèles les plus populaires[49]. Selon la plus récente enquête sur les véhicules au Canada (2009), de 2000 à 2009, la part de la catégorie des « camions légers » a augmenté par rapport à celle des voitures. Le nombre de VUS a presque doublé, et la part de cette catégorie de véhicules dans le parc de véhicules légers est passée de 6,9 % à 12,8 %. Durant la même période, la part des voitures a quant à elle diminué, allant de 60,5 % à 55,4 %, alors que celle des familiales a augmenté d'un point de pourcentage pour atteindre 3,5 % en 2009. À l'époque de l'enquête, soit en 2009, le nombre moyen de véhicules par ménage canadien était de 1,47 (une augmentation par rapport à la moyenne de 1,43 enregistrée en 2000)[50].

Figure 7. Part des véhicules par type de carrosserie, 2000 et 2009



2000 data are derived from Statistics Canada's *Canadian Vehicle Survey: Annual* (Cat. No. 53-223). The share by body type, found in the publication, was applied to the total number of light vehicles in 2000 (16 642 140 vehicles).

*** Straight trucks, tractor-trailers and buses as defined by Statistics Canada.**

Source : Ressources naturelles Canada, 2009[51]

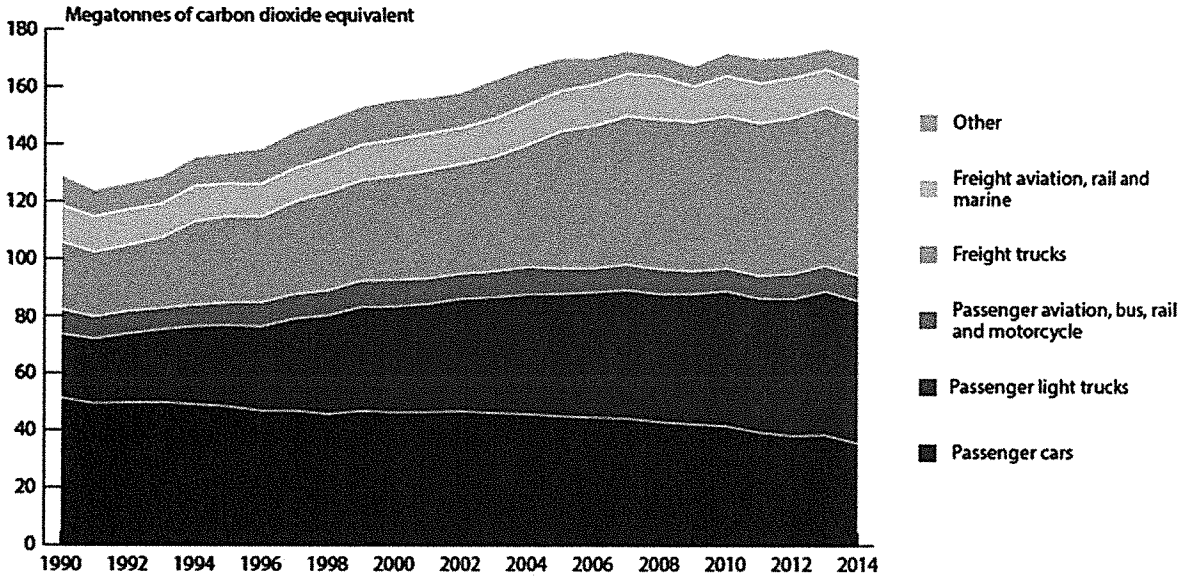
49Les 5 véhicules les plus vendus au Canada en 2015 : Ford 150 (118 837), RAM 1500 (91 195), Honda Civic (64 950), GMC Sierra (53 727), Ford Escape 47 726) Sources : site Web d'Autotrader.ca : http://www.autotrader.ca/newsfeatures/20160106/canadas-25-best-selling-cars-in-2015/#jByYtGscwY5y958w.97, voir également : http://www.autofocus.ca/news-events/news/canadas-30-best-selling-vehicles-in-2015 (consultés en juillet 2016).

[50]CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Enquête sur les véhicules au Canada 2009*, http://oee.nrcan.gc.ca/publications/statistiques/evc09/pdf/evc09.pdf, 2011 (consulté en août 2016).

[51]CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Enquête sur les véhicules au Canada 2009*, http://oee.nrcan.gc.ca/publications/statistiques/evc09/pdf/evc09.pdf, 2011 (consulté en août 2016).

La **Figure 8** ci-dessous démontre que pour l'ensemble du parc de véhicules de passagers de 2014, les « camions légers » de passagers ont représenté une source d'émissions de gaz à effet de serre (GES) plus importante que tous les autres véhicules de passagers. Même si le rendement énergétique des voitures s'est amélioré, cela ne permet pas de compenser l'augmentation des émissions qui découle de la transition du parc automobile vers les camions légers qui s'opère depuis 1990[52].

Figure 8. Transportation sector greenhouse gas emissions, Canada 1990 - 2014



Source : Environnement et Changement climatique Canada[53]

Comparaison des performances environnementales des véhicules écoénergétiques et des véhicules énergivores

[52] CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Enquête sur les véhicules au Canada 2009,* http://oee.nrcan.gc.ca/publications/statistiques/evc09/pdf/evc09.pdf, 2011 (consulté en août 2016).

[53] CANADA. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE. *Émissions de gaz à effet de serre par secteur économique,* https://www.ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=Fr&n=F60DB708-1,2016 (consulté en août 2016).

Les émissions de CO_2 par kilomètre varient grandement parmi les véhicules (Tableau 6). Pour la plupart des catégories de véhicules, on retrouve une gamme de modèles dont certains se positionnent en tête de classement pour leur performance d'émissions de CO_2 ou qui ont des options de modèles hybrides ou électriques en remplacement. Les voitures sportives de luxe sont celles qui offrent les pires rendements énergétiques parmi les différentes catégories de voitures, même si plusieurs véhicules qui ne sont pas haut de gamme obtiennent également une mauvaise cote en ce qui concerne le CO_2. Même si les choix et les performances sont moins variés du côté des fourgonnettes et des camions légers, certains véhicules surclassent tout de même les modèles qui leur sont équivalents.

Dans la catégorie des voitures intermédiaires par exemple, le modèle qui offre la pire performance émet 3,5 fois plus de CO_2 par kilomètre que celui qui possède le meilleur rendement énergétique. Dans la catégorie des VUS ordinaires, le véhicule le moins écoénergétique émet 2,5 fois plus de CO_2 que celui qui est le mieux classé en matière d'émissions. Dans la catégorie des fourgons et des camionnettes ordinaires, les modèles qui donnent les pires performances émettent respectivement 1,2 et 1,5 fois plus de CO_2 que les modèles équivalents qui obtiennent les meilleurs résultats. Une augmentation du financement public et privé de l'innovation de toutes les catégories de véhicules — combiné à des normes plus strictes pour les nouveaux véhicules — permettrait d'élargir l'éventail de modèles de remplacement offrant de solides performances environnementales.

Tableau 6. Comparaison des performances environnementales des véhicules par catégorie

	Marque/modèle	**Consommation de carburant** (parcours combiné ville-route L/100 km)	**Émissions de CO_2** (g/km)	**Indice de CO_2** (1 = le pire, 10 = le meilleur)
Voitures				
Minicompacte (I)				
Meilleur	Fiat 500 Hatchback	6.8	160	8
Pire	Aston Martin DB9 GT	15.6	365	2
Deux places (T)				
Meilleur	Mazda MX-5	7.8	183	7
Pire	Lamborghini Aventador Roadster	19.3	452	1
Option électrique à batterie	SMART FORTWO Electric drive	2.2	0	10
Sous-compacte (S)				
Meilleur	Ford Fiesta SFE	6.6	153	8
Pire	Bentley Continental GT Convertible	16	375	2
Option	BMW i3 REX	6.0	22	10

hybride rechargeable				
Option électrique à batterie	BMW i3	1.9	0	10
	Chevrolet Spark EV	2.0	0	10
	Mitsubishi i-MiEV	2.1	0	10
Compacte (C)				
Meilleur	Prius c	4.7	111	10
Pire	Rolls-Royce Phantom Drophead Coupe	17.2	404	2
Option hybride rechargeable	Chevrolet Volt	5.6	32	10
Option électrique à batterie	Ford Focus Electric	2.2	0	10
Intermédiaire (M)				
Meilleur	Toyota Prius	4.5	104	10
Pire	Bentley Flying Spur (12 cylinder)	16	375	2
Option hybride rechargeable	Hyundai Sonata Plug-in	5.9	63	10
Option électrique à batterie	Nissan LEAF	2.1	0	10
Grande berline (L)				
Meilleur	Ford C-Max Hybrid	6.0	140	9
Pire	Rolls-Royce Phantom EWB	17.2	404	2
Option hybride rechargeable	Mercedes-Benz S 550e	9.0	141	9
Option électrique à batterie	Tesla Model S	2.3 – 2.6	0	10
	Marque/modèle	**Consommation de carburant (parcours combiné ville-route L/100 km)**	**Émissions de CO_2 (g/km)**	**Indice de CO_2 (1 = le pire, 10 = le meilleur)**
Fourgons				
Fourgonette (V)				
Meilleur	Mazda 5	9.7	226	5
Pire	Chrysler Town and Country FFV	12	282	4
Fourgon de passagers (VP)				
Meilleur	Ford T-150 Wagon	14.6	342	3

Pire	Chevrolet Express 3500 Passenger	19.8	465	1
	GMC Savana 3500 Passenger	19.8	465	1
Camionettes				
Petite (PS)				
Meilleur	Chevrolet Colorado (2.5 L, A6)	10.5	247	5
	GMC Canyon	10.5	247	5
Pire	Nissan Frontier 4WD (M6 transmission)	13.7	322	3
Ordinaire (PL)				
Meilleur	Ford F-150	10.9	256	5
Pire	Toyota Tundra 4WD (5.7 L)	16.3	380	2
Véhicules utilitaires sport (VUS)				
Petit(US)				
Meilleur	Toyota RAV4 Hybrid AWD	7.2	169	8
Pire	Jeep Wrangler Unlimited 4x4 (A5)	13.4	314	4
Ordinaire (UL)				
Meilleur	Toyota Highlander Hybrid AWD LE	8.4	195	7
Pire	Mercedes-Benz AMG G 65	21.4	476	1
Option hybride rechargeable	BMW X5 xDrive40e	9.9	153	8
Option électrique à batterie	Tesla Model X	2.5 – 2.6	0	10

Source : RESSOURCES NATURELLES CANADA. Guide de consommation de carburant 2016.

La taxation fédérale actuelle des véhicules énergivores

La taxe d'accise fédérale sur les véhicules énergivore — ou écoprélèvement — a été instaurée en mars 2007 par le gouvernement fédéral afin de remplacer la taxe d'accise sur les véhicules lourds. L'écoprélèvement s'applique aussi « aux automobiles conçues principalement pour le transport de passagers, ce qui comprend les familiales, les fourgonnettes et les véhicules utilitaires sport.

Cependant, cette taxe ne s'appliquera pas aux camionnettes, aux fourgonnettes conçues pour dix passagers ou plus, aux ambulances ou aux corbillards »[54].

La liste des véhicules actuellement ciblés par l'écoprélèvement démontre l'étroitesse de la couverture de cette taxe (voir l'Annexe 2 pour la liste complète)[55]. Elle est conçue de façon similaire à la « taxe de surconsommation d'essence » (Gas Guzzler Tax) américaine du fait qu'elle s'applique uniquement aux véhicules les plus polluants sur le marché, en plus d'être une taxe établie seulement en fonction de la consommation de carburant moyenne pondérée[56]. Le calcul de l'écoprélèvement est déterminé par Ressources naturelles Canada et combine la cote de consommation de carburant en ville de 55 % avec la cote de consommation de carburant sur la route de 45 %[57].
Les automobiles dont la cote de consommation de carburant pondérée est d'au moins 13 litres aux 100 kilomètres sont assujetties à la taxe d'accise aux taux suivants :

- 1 000 $, s'il s'agit d'une automobile ayant une cote de consommation de carburant pondérée de 13 litres, mais de moins de 14 litres, aux 100 kilomètres ;
- 2 000 $, s'il s'agit d'une automobile ayant une cote de consommation de carburant pondérée de 14 litres, mais de moins de 15 litres, aux 100 kilomètres ;
- 3 000 $, s'il s'agit d'une automobile ayant une cote de consommation de carburant pondérée de 15 litres, mais de moins de 16 litres, aux 100 kilomètres ;
- 4 000 $, s'il s'agit d'une automobile ayant une cote de consommation de carburant pondérée de 16 litres ou plus aux 100 kilomètres[58].

Encadré 2. La taxe de surconsommation de carburant au Canada.... La taxe d'accise imposée sur les véhicules énergivores (l'écoprélèvement) cible uniquement les plus grands pollueurs du parc de véhicules de passagers du Canada. Parmi ces véhicules, on retrouve plusieurs marques de luxe telles que Bentley et Rolls Royce, ou de voitures de course dispendieuses telles qu'Aston Martin ou Lamborghini. Des frais allant de 1 000 $ à 4 000 $ auront peu de chance de dissuader les acheteurs de voiture de luxe, d'autant plus qu'ils ne couvrent pas totalement les coûts environnementaux externes. Toutefois, pour certains modèles milieu de gamme avec un moteur 8 cylindres, les « muscle cars », tels que la Chevrolet Camaro Z/28 ou la Dodge Challenger, la taxe parvient à produire davantage d'effets sur les acheteurs. Du côté des VUS, seulement trois modèles sont soumis à la taxe d'accise. Le Toyota Sequoia et le Nissan Armada sont les deux VUS les plus polluants avec une consommation de carburant moyenne pondérée de plus de 14,6 L/100 km, et sont assujettis à la taxe au taux de 2 000 $. Le Jeep Grand Cherokee 4x4 est quant à lui taxé au taux de 1 000 $. Avec un moteur 8 cylindres de 6,4 L, il consomme en moyenne 16,6 L/100 km en ville et 10 L/100 km sur la route. Plusieurs modèles canadiens qui n'excèdent pas la cote de consommation moyenne de carburant pondérée (de 13 L/100 km) la dépassent toutefois largement lors de la conduite en ville et ne sont pas soumis à la taxe.
Source : http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/et/etsl64/list/lst_vh-2015-fra.html. Voir l'Annexe 2 pour la liste des véhicules assujettis à la taxe au Canada.

[58] AGENCE DU REVENU DU CANADA. *Imposition d'une taxe d'accise sur les véhicules énergivores,* http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/et/etsl64/etsl64-e.html,2007. Voir aussi : http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/et/etsl64/etsl64-f.html (consultés en juillet 2016).

La taxe s'applique principalement aux véhicules de luxe, aux voitures de course ou à haute performance ainsi qu'aux gros VUS dispendieux. Néanmoins, elle n'est pas établie à un taux suffisamment élevé pour réussir à infléchir les décisions d'achat des consommateurs vers des véhicules à meilleur rendement énergétique. Si on prend comme exemple le pire pollueur des modèles de voiture à deux places, soit la Lamborghini Aventador Roadster, selon la formule de taxation actuelle, les acheteurs de ce véhicule — dont le prix au détail s'élève à plus de 400 000 $ — doivent verser seulement 4 000 $. Ce montant représente moins de 1 % du prix d'achat d'une voiture qui émet 2,5 fois plus de CO_2 que le modèle de sa catégorie ayant le meilleur rendement énergétique. Une personne qui achète une Aston Martin DB9, un véhicule qui affiche le pire taux de consommation de sa catégorie de voitures minicompactes et qui se vend à plus de 200 000 $, n'est tenue de payer que 1 000 $ d'écoprélèvement.

Encadré 3. Les camionnettes ne sont pas taxées

La taxe d'accise fédérale imposée sur les véhicules énergivores ne s'applique pas aux camionnettes. Bien que la part de marché des voitures compactes et sous-compactes augmente, les camionnettes que sont le Ford F-150 (no.1) et le Dodge Ram 1500 (no.2) remportent systématiquement, année après année, le titre des véhicules de passagers les plus vendus au Canada. Le Guide de consommation de carburant 2016 rédigé par Ressources naturelles Canada (voir Tableau 6) établit le classement des véhicules en leur accordant un indice de CO_2 sur une échelle de 1 à 10, la cote 1 étant accordée aux véhicules qui affichent les pires performances d'émissions de CO_2 et celle de 10, aux meilleures performances. La camionnette Ford F-150 a obtenu un indice de CO_2 de 5, soit la cote la plus élevée accordée dans la catégorie des camionnettes ordinaires. La pire performance revient au Toyota Tundra 4WD (moteur 5,7 L) avec un indice de CO_2 de 2.

Sources : http://www.autotrader.ca/newsfeatures/20160106/canadas-25-best-selling-cars-in-2015/#jByYtGscwY5y958w.97 et http://www.autofocus.ca/news-events/news/canadas-30-best-selling-vehicles-in-2015/20160106/canadas-25-best-selling-cars-in-2015/#jByYtGscwY5y958w.97et http://www.autofocus.ca/news-

Le seuil de consommation de carburant pour l'assujettissement à la taxe est également trop élevé, ce qui permet à plusieurs véhicules qui comptent parmi les plus grands émetteurs d'échapper à l'écoprélèvement, et les véhicules appartenant aux catégories des fourgons, des camionnettes et des véhicules à usage particulier en sont exemptés

Plusieurs pays de l'OCDE ont en place des taxes sur l'achat de véhicules ou des taxes d'immatriculation

Plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prélèvent sur l'immatriculation des véhicules un type de taxe qui est, pour la plupart de ces pays, fondée sur des normes d'émissions de CO_2 ainsi que sur leur efficience relative en matière d'énergie ou de carburant. En Finlande, on doit payer une taxe supplémentaire sur les voitures au diesel

(actuellement au taux de 0, 055 EUR par jour par 100 kilogrammes de poids), taxe qui ne s'applique pas sur les voitures à essence[59]. De son côté, la Nouvelle-Zélande perçoit des frais aux usagers de la route selon la quantité de kilomètres qu'ils parcourent avec des véhicules au diesel[60].

La Norvège, figure de proue en matière de pénétration de marché des véhicules électriques (voir l'Encadré 6 plus bas), perçoit une taxe d'immatriculation sur les véhicules ainsi qu'un droit d'accise annuel sur les véhicules légers et lourds. En 2011, la taxe d'immatriculation a rapporté au gouvernement norvégien 2,6 milliards d'euros sur un total de 8,2 milliards d'euros en recettes liées à l'environnement, ce qui en fait sa plus importante source de revenus en la matière[61].

Selon le système de bonus-malus instauré en France depuis 2008, l'achat d'une voiture se trouve soit taxé, soit subventionné selon le rendement énergétique du véhicule. En outre, les taxes sur les véhicules dépendent d'une multitude de facteurs tels que les émissions, la puissance et le type de carburant[62]. Avec ce système, les voitures les plus polluantes sont assujetties à une taxe de 2 600 euros (environ 3 760 $ CA). Les voitures moins polluantes peuvent bénéficier d'une réduction de prix pouvant atteindre 1 000 euros (environ 1 450 $ CA). Bien que le bonus-malus se soit révélé efficace pour opérer une transition vers les véhicules plus écologiques et efficients en matière d'énergie, il s'est avéré coûteux et son impact net sur l'environnement a été négatif en raison de l'augmentation des effets en amont et aval ainsi que d'une hausse du kilométrage parcouru (**voir l'Encadré 4**)[63]

[59] HARDING, M. (2014).
[60] HARDING, M. (2014).
[61] BRAGADÓTTIR, H. et coll. (2014). Voir le Tableau 30, p. 82.
[62] HARDING, M. (2014).
[63] D'HAULTFŒUILLE, X. et coll. *The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French "Bonus/Malus"*. Consulté à : http://www.crest.fr/images/doctravail/doctravail2012/2012-13.pdf, 2012.

Encadré 4. La France et son dispositif bonus-malus de taxation avec remise : tirer les leçons d'un système sans incidence sur les recettes

Dans le cadre d'une évaluation du système bonus-malus de taxation avec remise de la France, ses effets sur le marché français des véhicules ont été qualifiés de « spectaculaires ». Malgré qu'un tel système favorise la transition vers les véhicules plus petits et plus efficients, les ventes de véhicules neufs ont tout de même augmenté de 13 %, tout comme les émissions globales de GES, qui ont également connu une hausse. Le gouvernement français s'attendait à ce que son dispositif bonus-malus n'ait aucune incidence sur les recettes, mais il a fini par lui coûter 285 millions d'euros en 2008. Un examen de ce programme a permis de conclure que le principal défaut de conception de cette politique concernait le « point de pivot », c'est-à-dire le point de séparation des véhicules qui polluent moins et qui reçoivent une remise (bonus) de ceux qui polluent davantage et qui doivent payer la taxe (malus). Le point de pivot était situé trop bas et les remises, trop généreuses. Étant donné que les principaux effets de la politique se situent au niveau de la production de voitures et du kilométrage parcouru, l'élément le plus important pour assurer une réduction des émissions de CO_2 consiste à la concevoir de façon à faire diminuer les ventes totales ou, du moins, d'assurer leur constance. En revanche, l'étude a conclu que la taxation avec remise demeure un outil grandement efficace s'il est conçu rigoureusement.

Source : D'Haultfœuille, X. et coll. *The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French « Bonus/Malus »*, pp. 2, 35, 2012. http://www.crest.fr/images/doctravail/doctravail2012/2012-13.pdf

Encadré 5. Une exemption de TPS pour les véhicules « zéro émission » ? La renonciation de la Norvège à la TVA...

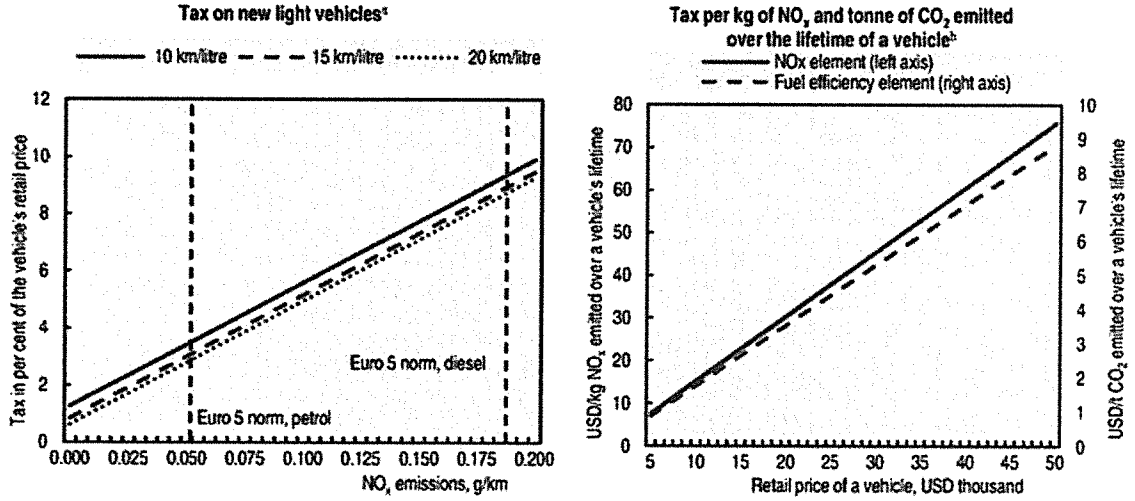
La Norvège est un bel exemple de réussite de la transition vers les véhicules électriques où le taux de pénétration du marché de ces véhicules est le plus élevé au monde (26,5 % en mars 2015). Un des facteurs clés de ce succès est l'exemption de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'achat d'un véhicule électrique. Contrairement à plusieurs programmes de taxation avec remise qui doivent établir un budget pour mettre sur pied un programme de remises dont le financement est limité, l'exemption de la TVA en Norvège permet des remises sur une base continue. La Norvège possède une taxe d'immatriculation sur les véhicules neufs, de laquelle les véhicules électriques sont également exemptés. La combinaison de ces avantages et de plusieurs autres dispenses de frais rend l'achat d'un véhicule électrique encore plus intéressant pour les Norvégiens et contribue à combler l'écart avec les véhicules à essence et au diesel.

Source : PACIFIC INSTITUTE FOR CLIMATE SOLUTIONS. *Norway's Electric Vehicle Revolution: lessons for British Columbia*, 2015. https://pics.uvic.ca/sites/default/files/uploads/publications/Norway%20EV%20Briefing%20Note%20October%202015.pd

Le Chili est un autre pays membre de l'OCDE qui prélève une taxe sur l'immatriculation des véhicules. Le taux de taxe du Chili varie, d'une part, en fonction des émissions d'oxydes d'azote (NO_x) et de l'efficacité des véhicules en matière de carburant lors de cycles d'essai en ville et, d'autre part, du prix de vente au détail des véhicules. La part de la taxe relative à l'oxyde d'azote y est progressivement

intégrée. En 2016, la part relative au NO_x comptera pour 75 % de la pleine valeur de la taxe qui sera appliquée à partir 2017. Il n'est pas encore possible de mesurer les répercussions globales de la taxe, mais plusieurs indicateurs laissent croire que la part de marché des véhicules à faibles émissions augmente[64]. La Figure 8 ci-dessous illustre les variations de la taxe d'immatriculation des véhicules au Chili en fonction des émissions de NO_x provenant de différents niveaux d'efficience en matière de carburant. Le taux de taxe par unité d'émissions de NO_x et de CO_2 selon la durée de vie utile augmente avec le prix du véhicule. Les véhicules plus dispendieux (20 000 dollars US et plus) sont taxés à plus de 30 dollars US par kilogramme de NO_x. La taxe sur les émissions de CO_2 selon la durée de vie d'un véhicule est moins élevée, mais elle s'applique à tous les véhicules qui se situent sous le seuil de 30 000 dollars US et se base sur la nouvelle taxe du Chili sur les sources fixes d'émissions de carbone (5 dollars US par tonne d'équivalents CO_2). La taxe d'immatriculation du Chili ne s'applique pas aux véhicules commerciaux ni aux VUS.

Figure 8. Au Chili, la taxe sur les véhicules est moins élevée pour les véhicules moins polluants et moins dispendieux



a) The tax level depends on the price of the vehicles. In this chart, data refer to vehicles with an assumed retail price of CLP 6 000 000 (approximately USD 9 000). The tax rates shown are for 2017.
b) The calculation assumes that each vehicle is driven 200 000 km over its lifetime. The tax rates shown are for 2017.
Source: OECD calculations.

Source : OCDE. Environmental Performance Reviews: Chile 2016.

[64]OCDE-CEPALC. *OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2016*, OECD Publishing, Paris.DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264252615-en , 2016. La taxe dont il est fait mention est progressivement instaurée depuis son adoption par le gouvernement chilien en janvier 2015.

La taxation des véhicules peut influencer les décisions d'achat

Nicholas Rivers et Brandon Schaufele ont procédé à l'analyse du programme de taxation avec remise de l'Ontario qui a été en vigueur de 2000 à 2011, mais qui n'est plus en place[65]. Le programme de taxation avec remise de l'Ontario (le programme de la taxe aux fins de conservation de carburant et du crédit de taxe aux fins de conservation de carburant) a initialement été introduit sous forme de taxation conçue de façon comparable à la taxe d'accise fédérale actuelle imposée aux véhicules. Le Tableau 7 indique qu'en 1989, on prélevait un frais de 600 $ sur les voitures qui affichaient une consommation de carburant sur route supérieure à 9,5 L/100 km, mais inférieure à 12 L/100 km, et un frais maximal de 3 500 $ pour les voitures dont la consommation de carburant dépassait 18 L/100 km.

En 1990, le gouvernement de l'Ontario a tenté de doubler cette mesure et d'allonger son échéancier initial, mais la pression politique a mené à un compromis. En 1990, davantage de véhicules, y compris des VUS, ont été ajoutés aux modèles assujettis à la taxe, mais les fourgons de passagers ainsi que les camions légers en sont demeurés exemptés. Comme le démontre le **Tableau 7**, une liste distincte de frais pour les VUS avait été créée, avec des taux beaucoup plus bas que pour les voitures. Le gouvernement avait également entrepris à cette époque d'établir des remises pour les véhicules à meilleur rendement énergétique (consommation de carburant inférieure à 6 L/100 km). Une amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules s'est fait sentir durant cette période du programme de taxation avec remise, rendant ainsi davantage de voitures admissibles aux remises. Cette compensation a entraîné une augmentation brutale du nombre de VUS dans le parc automobile, comme l'illustre la **Figure 9** ci-dessous.

[65] RIVERS, N. et B. SCHAUFELE. *New Vehicle Feebates: Theory and Evidence.* Consulté à : http://www.ivey.uwo.ca/cmsmedia/1361413/new-vehicle-feebates.pdf, 2014.

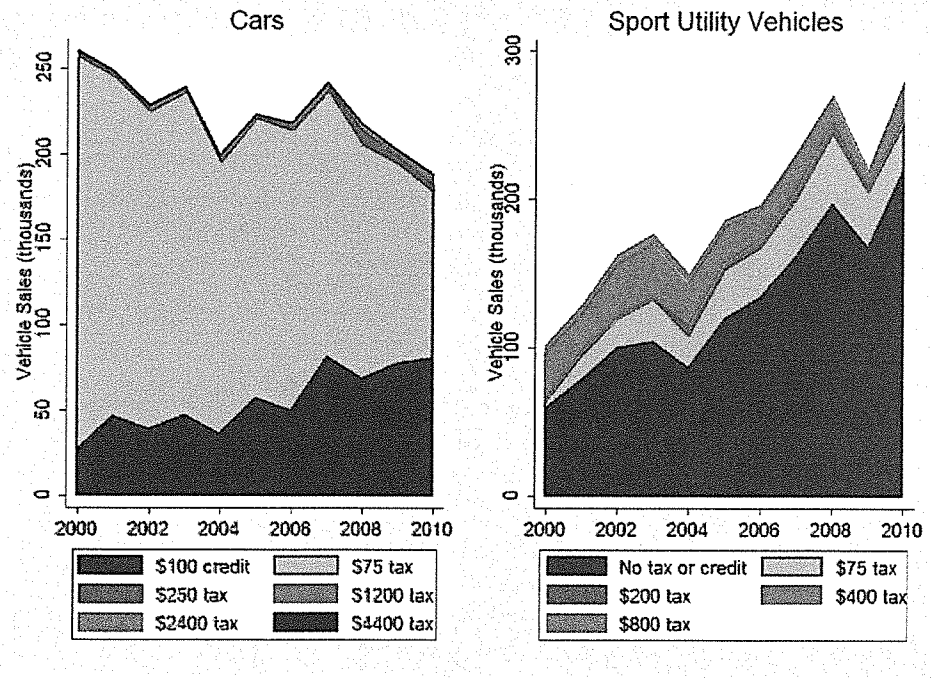
Tableau 7. Liste des frais et remises pour les véhicules neufs du Programme de taxation avec remise de l'Ontario de 1989 à 2010

Highway fuel efficiency rating (L/100km)	1989 Cars	1990 Cars	1991-2010 Cars	1991-2010 SUVs
less than 6.0	-	-	-100	-
6.0-7.9	-	-	75	-
8.0-8.9	-	200	75	75
9.0-9.4	-	700	250	200
9.5-12.0	600	1200	1200	400
12.1-15.0	1200	2400	2400	800
15.1-18.0	2200	4400	4400	1600
over 18.0	3500	7000	7000	3200

All fees and subsidies are in nominal Canadian dollars. Sources: Government of Ontario (1989), Government of Ontario (1991) and Government of Ontario (2010).

Source : RIVERS, N. et B. SCHAUFELE. *New Vehicle Feebates: Theory and Evidence*, 2014.

Figure 9. Ventes de véhicules de passagers et de VUS en Ontario par catégorie de véhicules admissibles aux frais et aux remises



Source : Rivers, N. et B. Schaufele. New Vehicle Feebates: Theory and Evidence, http://www.ivey.uwo.ca/cmsmedia/1361413/new-vehicle-feebates.pdf, 2014.

Une conclusion essentielle de l'étude Rivers révèle que de modestes frais et remises peuvent influencer les décisions d'achat de façon importante. L'effet qu'une petite augmentation du taux de taxe a eu sur les ventes de la Ford Mustang démontre l'influence qu'une taxation avec remise relativement faible peut avoir sur la prise de décision du consommateur. En 2004, la Mustang a été redessinée et, avec un moteur plus gros et plus puissant, sa cote de consommation de carburant est passée de 8,9 L/100 km à plus de 9,0 L/100 km. Corollairement, son taux de taxe est soudainement passé de 75 $ à 250 $. L'analyse des données de l'Ontario indique que cette faible hausse de 175 $ par véhicule a suffi à inciter les consommateurs à opter pour d'autres véhicules. Le fait que les ventes de Mustang ont chuté au même moment en Ontario comparativement aux marchés de véhicules d'autres provinces étaie davantage cette conclusion. Les auteurs font cependant la mise en garde qu'il n'est pas clair que les mêmes résultats auraient été observés pour d'autres modèles[66].

Afin de tirer des conclusions plus générales en ce qui concerne l'efficacité de la taxation avec remise, l'étude a permis d'analyser les données disponibles de l'Ontario et d'autres provinces afin de déterminer le « vrai changement de comportement sous-jacent » à la taxation avec remise et de conclure si elle a réellement entraîné une « amélioration du bien-être ». Messieurs Rivers et Schaufele ont été en mesure de confirmer que le programme de taxation avec remise de l'Ontario a eu un effet significatif sur la composition du parc automobile, et qu'un frais de 1 000 $ réduit la part de marché par véhicule d'environ 30 %[67]. Des études effectuées dans d'autres pays de l'OCDE avec un taux de taxe d'environ 1 000 $ ont donné des résultats semblables[68].

La taxe d'accise fédérale imposée sur les véhicules énergivores devrait être revue afin d'améliorer son efficacité

L'objectif premier de la taxe d'accise perçue sur les véhicules énergivores devrait être d'influencer les décisions d'achat des consommateurs afin de faire évoluer la demande vers les véhicules à faibles émissions. Une modification de la composition du parc automobile permettrait de réduire les émissions de GES provenant du transport tout en aidant à bonifier le marché d'innovations en matière de véhicules neufs visant à améliorer leurs performances environnementales.

La couverture actuelle de la taxe est trop restreinte et son taux est trop bas pour influencer de façon notable les choix des consommateurs. La gamme de véhicules assujettis à la taxe devrait être élargie, et les taux de taxe devraient reposer à la fois sur les émissions de CO_2 et sur le prix au détail des véhicules. D'autres pays membres de l'OCDE déterminent leur taxation sur les véhicules en fonction des émissions de CO_2, et la mesure devrait être arrimée plus directement aux objectifs de lutte au

[66] RIVERS, N. et B. SCHAUFELE. (2014).
[67] RIVERS, N. et B. SCHAUFELE. (2014).
[68] RIVERS, N. et B. SCHAUFELE. (2014).

changement climatique du Canada. Cette mesure aborde également la problématique que soulèvent les véhicules au diesel, qui, bien que plus efficients du point de vue du carburant, émettent davantage de CO_2 pour chaque litre consommé.

Les acheteurs de véhicules ont aujourd'hui accès à une multitude de renseignements en matière d'environnement et de consommation, ce qui peut également être utile au perfectionnement de la taxe d'accise fédérale sur les véhicules énergivores. En plus de l'indice combiné de consommation de carburant, Ressources naturelles Canada fournit maintenant de l'information sur les émissions de CO_2 des véhicules sur une base individuelle selon le modèle ainsi qu'un indice de CO_2. Tous les véhicules légers de passagers (y compris les fourgons de cargaison, les VUS et les camions légers) obtiennent un indice de CO_2 sur une échelle de 1 (le pire) à 10 (le meilleur)[69]. Une liste des véhicules les plus écoénergétiques, incluant les modèles traditionnels et les véhicules de technologie avancée, est également disponible[70]. En janvier 2016, le gouvernement fédéral a annoncé de nouvelles normes améliorées d'écoétiquetage pour tous les véhicules afin d'aider à sensibiliser davantage les consommateurs[71].

Recommandations

1. **Appliquer la taxe d'accise fédérale sur les véhicules énergivores à tous les véhicules et les VUS dont l'indice de CO_2 est inférieur à 6 (selon les données du Guide de consommation de carburant de Ressources naturelles Canada).** Cela permettra de conserver exempts de la taxe une variété de véhicules à différents prix tout en élargissant la portée de la taxe à un plus grand nombre de modèles de véhicules.

2. **Appliquer la taxe d'accise à toutes les fourgonnettes et les camionnettes dont l'indice de CO_2 est inférieur à 5.** Le seuil abaissé reflète le choix restreint des véhicules sur le marché dans ces catégories pour les consommateurs. À mesure que la technologie s'améliorera et que les options de véhicules à émissions plus faibles augmenteront, le seuil pourra être haussé.

---

[69] CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Guide de consommation de carburant 2016*, http://www.rncan.gc.ca/energie/efficacite/transports/voitures-camions-legers/achats/7488, 2016 (consulté en août 2016).

[70] CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Les véhicules les plus écoénergétiques*, http://www.rncan.gc.ca/energie/efficacite/transports/voitures-camions-legers/achats/7480, 2016 (consulté en juillet 2016).

[71] CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Étiquette ÉnerGuide pour les véhicules*, http://www.rncan.gc.ca/energie/efficacite/transports/voitures-camions-legers/achats/7484, 2016 (consulté en juillet 2016).

3. **Établir le taux de taxe en fonction de l'indice de CO_2 et du prix d'achat au détail du véhicule : Ainsi, les véhicules affichant l'indice de CO_2 le plus bas (1) et le prix de vente au détail le plus élevé se verront imposer la taxe la plus élevée.**

   Par exemple :

Indice de CO2 du véhicule	Taxe selon un % du prix d'achat du véhicule
1	10%
2	9%
3	8%
4	7%
5	5%

Une telle structure de taxation ferait en sorte que la Lamborghini Aventador Roadster, qui possède un indice de CO_2 de 1 et un prix de vente au détail d'environ 400 000 $, ferait l'objet d'une taxe 40 000 $. En revanche, un véhicule avec un indice de CO_2 de 5 et un prix de vente de 30 000 $ serait soumis à une taxe de seulement 1 500 $.

4. **Établir un indice de CO_2 pour les véhicules utilitaires lourds qui permettra d'instaurer une taxe semblable alors que de plus en plus d'options de véhicules utilitaires lourds à émissions plus faibles sont offertes.**

5. **Renommer la taxe pour refléter son lien direct avec les objectifs de lutte au changement climatique.** Par exemple, on pourrait lui attribuer le titre de « Taxe sur les véhicules à émissions élevées ».

Incidences escomptées

Les estimations fournies doivent être considérées à titre approximatif. Voir l'Annexe 3 pour obtenir davantage de détails sur les hypothèses, les calculs et les mises en garde concernant ces estimations.

Incidence sur les recettes : La modification du taux de taxe proposée est susceptible de générer des recettes additionnelles pouvant s'élever à 600 millions de dollars annuellement selon le taux de taxe appliqué, mais elles sont appelées à diminuer avec le temps alors que de plus en plus de véhicules à faibles émissions seront disponibles sur le marché.

Incidence sur les réductions des GES : Les changements pourraient entraîner des réductions des émissions de GES de l'ordre de 1 Mt à 2 Mt annuellement d'ici 2030, selon la sensibilité des consommateurs à la taxe.

Incidence sur la capacité concurrentielle et les ménages : Les effets de la taxe sur la capacité concurrentielle et les ménages devraient être négligeables. Pour la plupart, les consommateurs auront des options de véhicules de même catégorie qui ne sont pas assujettis à la taxe. Avec la taxe arrimée au prix d'achat du véhicule, les consommateurs qui déboursent moins pour l'achat d'un véhicule débourseront également moins pour la taxe. Même si les personnes qui achètent un fourgon ou une camionnette pour leurs besoins professionnels ou personnels ont moins d'options de modèles à faibles émissions que les personnes qui achètent une voiture, la technologie s'améliore à grands pas. Plusieurs véhicules dans les catégories de fourgons et de camionnettes ont actuellement un indice de CO_2 de 5 et ne seraient donc pas assujettis à la taxe. La quantité d'options de remplacement avec de meilleurs indices de CO_2 devrait augmenter au cours des cinq prochaines années : les constructeurs Nissan et Chrysler travaillent à élaborer des fourgonnettes hybrides rechargeables, et Ford ainsi que d'autres constructeurs œuvrent à mettre au point des camionnettes électriques. Des investissements fédéraux et provinciaux dans les infrastructures améliorées de recharge de véhicules électriques contribueront également à assurer la viabilité de ces options.

Autres facteurs à prendre en considération

Utilisation des recettes : Certains pays et provinces ont choisi d'affecter les recettes provenant d'une taxe sur les véhicules très polluants à l'offre de mesures financières incitatives pour les véhicules à faibles émissions. Appelée taxation avec remise, cette mesure a pour but d'accélérer davantage la transition vers les véhicules à faibles émissions. Néanmoins, le cas du système de bonus-malus en France démontre qu'il est difficile d'apparier les recettes aux dépenses d'un tel programme, ce qui pose un défi du point de vue de la mise en œuvre. Plusieurs provinces offrent également des incitatifs financiers pour l'achat de véhicules électriques. L'augmentation des recettes pourrait également servir à justifier l'amélioration des programmes d'innovation qui contribueront à accélérer la mise au point d'options de véhicules à faibles taux d'émissions, particulièrement dans les catégories des fourgons, des camionnettes et des véhicules utilitaires lourds.

Incidences involontaires : Il se peut qu'une augmentation de la taxe sur certains véhicules incite des conducteurs à conserver leur voiture ou à en acheter une d'occasion plutôt que d'acheter un nouveau modèle plus écoénergétique. Une telle conséquence pourrait être atténuée, par exemple, en dispensant de la taxe les personnes qui laisseront en échange leur véhicule plus vieux et plus polluant lors de l'achat d'un véhicule plus écoénergétique.

3 ACCROÎTRE LA PORTÉE DES INCITATIFS FISCAUX FÉDÉRAUX POUR LES BÂTIMENTS ÉCOLOGIQUES

Les bâtiments ont compté pour 12 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) au Canada en 2013 et on s'attend à ce qu'ils constituent la plus importante source d'augmentation des émissions d'ici 2030[72]. Si l'on tient compte de la consommation d'électricité et de combustibles fossiles dans les bâtiments, ceux-ci sont responsables de près de 25 %des émissions de gaz à effet de serre (GES) du Canada[73]. Les décisions que nous prenons aujourd'hui concernant les bâtiments auront une incidence sur les émissions pour les décennies à venir. Néanmoins, les mesures incitatives actuelles pour les bâtiments écologiques sont accordées à la pièce et ciblent des technologies précises plutôt que les performances environnementales du bâtiment dans son ensemble. Les chefs de file en matière d'écologie de l'industrie de la construction canadienne sont d'avis que les politiques gouvernementales pourraient occuper un rôle plus décisif dans l'évolution des normes environnementales dans l'ensemble du secteur du bâtiment[74].

Tendances en matière de bâtiments

Le nombre de foyers résidentiels devrait augmenter pour passer de 14 millions en 2013 à 17 millions en 2030. Les espaces commerciaux devraient quant à eux passer de 747 m^2 à 972 m^2 au cours de la même période[75]. En raison de cette croissance, on s'attend à une augmentation de 23 Mt des émissions de gaz à effet de serre provenant de ce secteur entre 2010 et 2030[76].

---

[72] CANADA. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE. *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques* http://ec.gc.ca/GES-GHG/default.asp?lang=Fr&n=02D095CB-1, 2016 (consulté en septembre 2016).

[73] CANADA. CONSEIL DES ACADÉMIES CANADIENNES. *Solutions technologiques et politiques pour un système énergétique à faibles émissions au Canada*, p. 81.

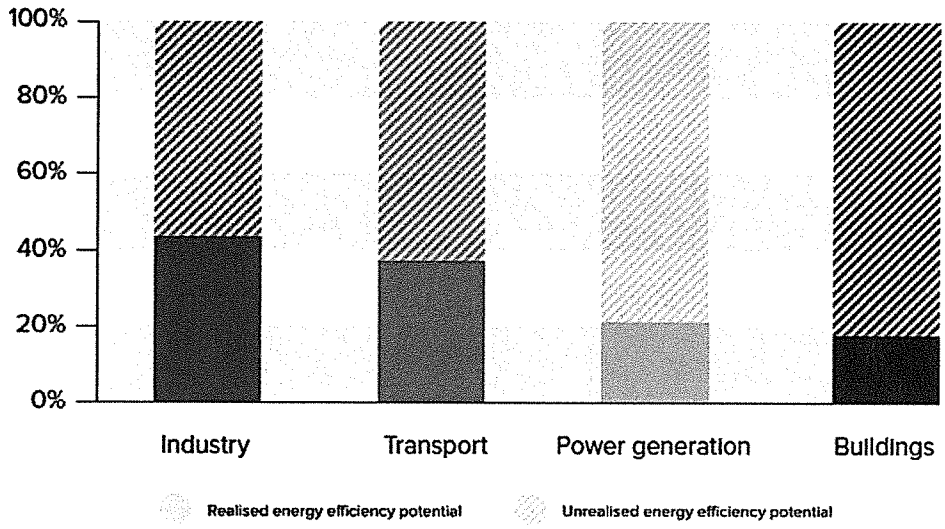
[74] CONSEIL DU BÂTIMENT DURABLE DU CANADA. *Green Building Trends: Benefits Driving the New and Retrofit Market,* http://www.cagbc.org/CAGBC/Advocacy/GreenBuildMarketRes2014/CAGBC/Resources/Green_Building_Marke.aspx?hkey=36b22df4-d4f7-4bc2-80da-fd8767ff42d6,2014 (consulté en juillet et août 2016).

[75] CANADA. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE. *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques* http://ec.gc.ca/GES-GHG/default.asp?lang=Fr&n=02D095CB-1, 2016 (consulté en septembre 2016).

[76] CANADA. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE. *Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques* http://ec.gc.ca/GES-GHG/default.asp?lang=Fr&n=02D095CB-1, 2016 (consulté en septembre 2016).

En outre, nous ne sommes pas sans savoir l'énorme potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions de GES qu'offrent les bâtiments (Figure 10). En fait, ce secteur excède à lui seul le potentiel inexploité des secteurs industriel, des transports et de la production d'électricité.

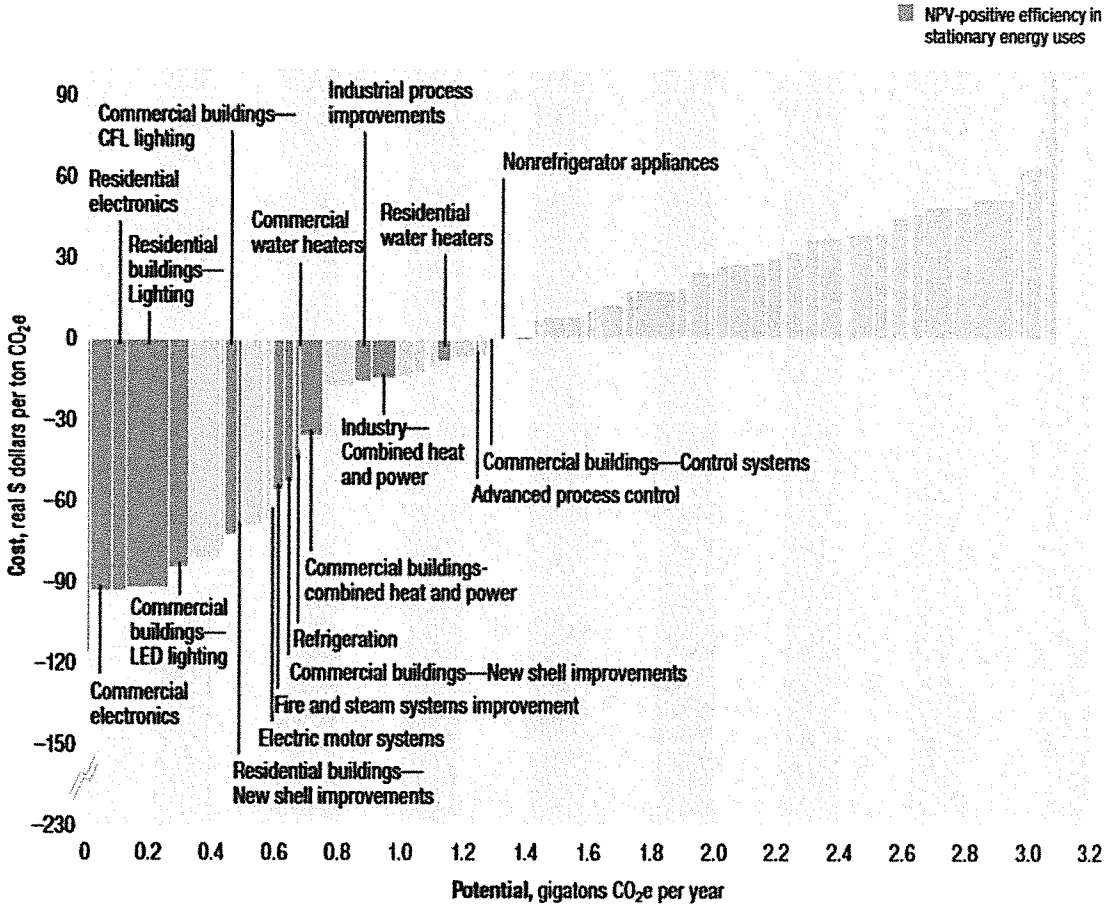
Figure 10. Potentiel d'efficacité énergétique globale



Source : New Climate Economy (2015), tiré de l'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE (AIE). *Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency*, 2014.
Remarque : Les potentiels d'efficacité énergétique sont fondés sur le scénario de nouvelles politiques de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) exposé dans le rapport World Energy Outlook 2012, qui est basé sur le potentiel d'efficacité énergétique à long terme d'ici 2035.

Investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments fait également partie des options les plus abordables pour réduire les émissions de GES. La courbe de coût des réductions d'émissions des gaz à effet de serre élaborée par McKinsey & Company illustre les mesures à coûts faibles et négatifs qui touchent les bâtiments résidentiels et commerciaux (**Figure 11**).

Figure 11. La courbe de coût des réductions d'émissions de GES des États-Unis en 2030



Source : McKinsey Sustainability and Resource Productivity. *Energy Efficiency: A Compelling Global Resource, 2010.*

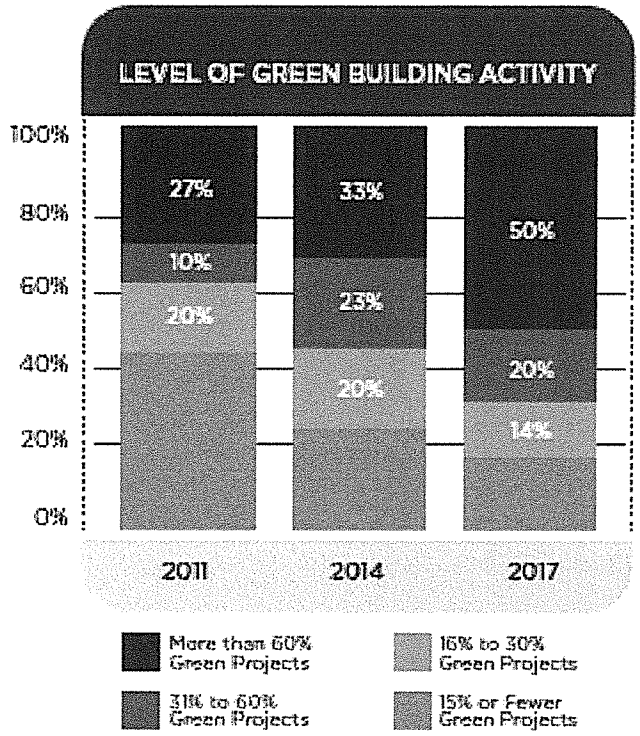
Bâtiments écologiques

« Alors qu'il existe de nombreuses définitions différentes pour décrire ce qu'est un bâtiment écologique, il est généralement reconnu par une planification, une conception, une construction et des opérations de bâtiment qui tiennent comptent de plusieurs considérations centrales et primordiales, soit la consommation d'énergie, la consommation de l'eau, la qualité de l'environnement intérieur, les matériaux et les effets du bâtiment sur son site. » [traduction libre] Green Building Council des États-Unis

Le nombre de bâtiments écologiques au Canada augmente, mais à un rythme qui n'est pas suffisamment élevé pour freiner considérablement la trajectoire de progression des émissions de GES de ce secteur. Le Conseil du bâtiment durable du Canada (CBDCa) a commandé une étude en 2014

au sujet des bâtiments verts au Canada, et il a été révélé que d'ici 2017, 50 % des répondants s'attendent à ce que plus de 60 % de leurs projets de construction soient verts (**Figure 12**).

Figure 12. Niveaux d'activité liée aux projets de bâtiments écologiques de 2011 à 2017



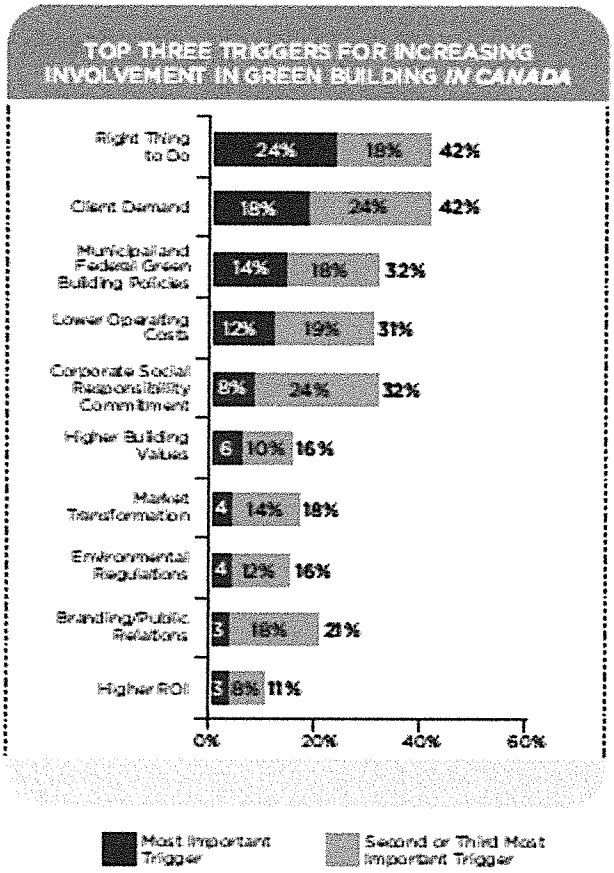
Il s'agit d'un bond majeur du maigre 27 % des répondants qui avaient fait la même déclaration en 2011[77]. L'étude a permis de recueillir les réponses d'ingénieurs, d'architectes et de propriétaires de bâtiments, issus autant de firmes d'une valeur de plus de 250 millions de dollars que de petites entreprises.
L'étude a révélé que l'importance de « faire ce qu'il se doit » (24 %) et les demandes des clients (18 %) sont les principales raisons qui incitent à entreprendre des projets de bâtiments écologiques. Le Canada s'est démarqué des autres pays en ce qui concerne la question de « faire ce qu'il se doit » étant donné qu'il s'agit de la raison qui occupe le premier rang des motivations et qu'elle a obtenu un pourcentage à peine plus élevé que les autres facteurs qui concernent les exigences des clients (**Figure 13**)[78].

En outre, les répondants à l'étude du CBDCa ont placé les politiques municipales et fédérales en matière de bâtiments écologiques au troisième rang des facteurs qui favorisent un engagement accru dans les bâtiments durables au Canada. Le rapport du CBDCa cite des experts et des chefs de file en matière d'écologie qui croient que les politiques gouvernementales d'écologisation des bâtiments (municipales et fédérales) possèdent le potentiel nécessaire pour rallier les gens qui ne sont pas encore dans l'industrie du bâtiment écologique. Cela est particulièrement vrai pour les bâtiments de

77Conseil du bâtiment durable du Canada. Green Building Trends: Benefits Driving the New and Retrofit Market, http://www.cagbc.org/CAGBC/Advocacy/GreenBuildMarketRes2014/CAGBC/Resources/Green_Building_Marke.aspx?hkey=36b22df4-d4f7-4bc2-80da-fd8767ff42d6, 2014 (consulté en juillet et août 2016).
78Conseil du bâtiment durable du Canada. Green Building Trends: Benefits Driving the New and Retrofit Market, http://www.cagbc.org/CAGBC/Advocacy/GreenBuildMarketRes2014/CAGBC/Resources/Green_Building_Marke.aspx?hkey=36b22df4-d4f7-4bc2-80da-fd8767ff42d6, 2014 (consulté en juillet et août 2016).

valeur inférieure, secteur pour lequel il est important de stimuler davantage les projets de construction de bâtiments écologiques.

Figure 13. Pourquoi investir dans les bâtiments écologiques ?

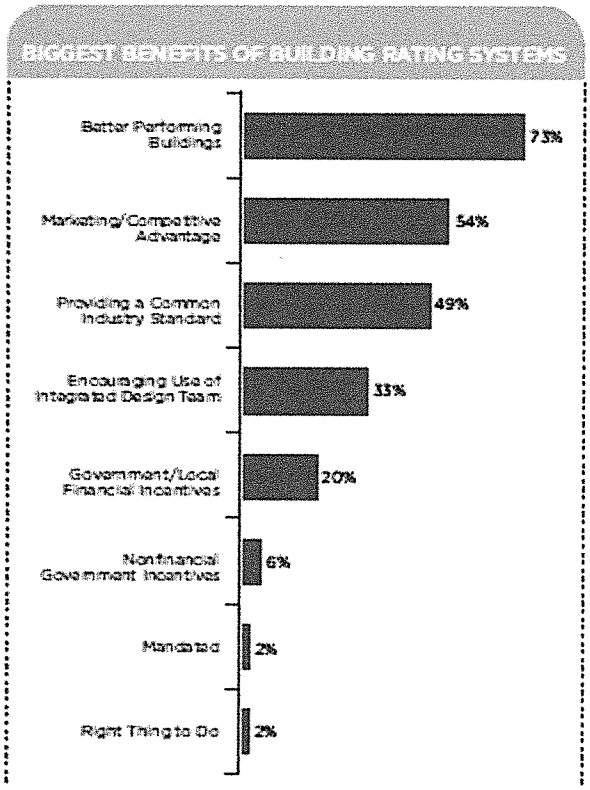


L'idée de la divulgation obligatoire de la consommation d'énergie s'est avérée être tout aussi influente sur la prise de décision que le sont les politiques et mesures incitatives gouvernementales. Ressources naturelles Canada a déjà établi des cotes ÉnerGuide pour les maisons neuves[79]. Vancouver a été la toute première ville canadienne à exiger que tous les bâtiments répondent à la norme de rendement énergétique « maison passive » ou l'équivalent[80]. Le Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique inclut l'engagement selon lequel « les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travailleront ensemble dans le but d'être en mesure d'exiger dès 2019 l'étiquetage de la consommation énergétique des bâtiments ».

[79] CANADA. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. *Maisons neuves cotées ÉnerGuide*, http://www.rncan.gc.ca/energie/efficacite/habitations/nouvelles-maisons/5036, 2016 (consulté en juillet 2016).

[80] http://vancouver.ca/news-calendar/vancouver-takes-next-step-to-advance-renewable-city-strategy.aspx

Figure 14. Avantages des bâtiments écologiques
Avantages pour les entreprises qui utilisent des systèmes de certification écologique



Selon 73 % des répondants, la performance améliorée des bâtiments a constitué le principal facteur qui a incité les entreprises à opter pour un système de certification écologique (Figure 14). L'aspect marketing revêt également une importance non négligeable, avec 54 % de réponses favorables. Une proportion de seulement 20 % des répondants pour des incitatifs financiers locaux et gouvernementaux indique que ce sont plutôt des facteurs tels que l'efficacité énergétique et les économies de coûts reliées, ainsi que les bienfaits environnementaux qui ont un effet mobilisateur.

On peut ainsi conclure que l'industrie privée se révèle plus influente que le gouvernement en ce qui concerne la valeur associée aux normes de construction écologique[81]. Il est toutefois intéressant de souligner que même si le facteur « faire ce qu'il se doit » s'est hissé au premier rang des motivations, il a terminé bon dernier en tant que bienfait découlant de la certification écologique.

Barrières aux projets de bâtiments écologiques au Canada

Tirer parti de la valeur des réductions de GES — Les économies de coûts d'énergie sont un élément clé de la valeur d'un bâtiment écologique pour les propriétaires et les locataires. Toutefois, l'un des défis mis en relief dans l'étude du CBDCa réside dans le fait que ces derniers n'obtiennent aucun avantage financier pour les réductions d'émissions de GES liées aux bâtiments écologiques.

81 Conseil du bâtiment durable du Canada. Green Building Trends: Benefits Driving the New and Retrofit Market, http://www.cagbc.org/CAGBC/Advocacy/GreenBuildMarketRes2014/CAGBC/Resources/Green_Building_Marke.aspx?hkey=36b22df4-d4f7-4bc2-80da-fd8767ff42d6, 2014 (consulté en juillet et août 2016).

La perception erronée des coûts de démarrage — Les répondants à l'étude sont d'avis que la crainte d'une légère augmentation des coûts initiaux d'un projet vert est erronée. L'un des exemples fournis dans le rapport du CBDCa concerne un immeuble de bureaux avec une certification LEED platine qui a été récemment achevé avec un budget supplémentaire de seulement 2 %[82]. Par ailleurs, la perception de coûts d'investissement initiaux plus élevés demeure un facteur qui dissuade bien des propriétaires d'immeubles d'investir dans les bâtiments écologiques.

Les faibles coûts de l'énergie au Canada — Parmi les secteurs et les régions géographiques du Canada, les faibles coûts de l'énergie ont été mentionnés comme un facteur qui freine l'investissement dans les bâtiments écologiques. La tarification du carbone, tout comme d'autres initiatives qui ont un effet sur les coûts environnementaux externes en raison d'une utilisation plus judicieuse de l'énergie, peut contribuer à aviver l'intérêt envers les bâtiments verts au fil du temps. Malgré cela, des efforts supplémentaires seront vraisemblablement nécessaires pour accélérer cette transition.

La difficulté d'obtenir une certification dans les petites villes et les régions rurales — Les répondants de l'étude du CBDCa ont fait remarquer qu'il est plus difficile de faire certifier un bâtiment comme étant écologique au Canada puisqu'on y retrouve moins de grandes agglomérations et qu'il est ardu d'obtenir une accréditation LEED sans coûts supplémentaires en dehors des grands centres urbains.

Incitatifs fiscaux fédéraux actuels

La déduction pour amortissement accéléré (DAA) : investir dans l'équipement de production d'énergie propre et de conservation de l'énergie

Le gouvernement fédéral a établi les catégories 43.1 et 43.2 dans l'Annexe II du Règlement de l'impôt sur le revenu dans le but de mobiliser de nouveaux investissements dans le secteur de l'énergie renouvelable et au bénéfice d'entreprises qui utilisent de l'équipement générateur d'énergie propre ou d'économies d'énergie. Parmi les coûts qui sont admissibles à la déduction pour amortissement accéléré, notons certains coûts de capital liés à des systèmes qui produisent de l'énergie à partir de sources d'énergie renouvelable ou de combustibles dérivés de déchets ou qui économisent de l'énergie en utilisant un carburant de façon plus efficace. Au titre de la catégorie 43.1, le matériel admissible peut être déduit selon un taux de 30 % par année, selon la méthode d'amortissement dégressif. En général, le matériel qui est admissible à la catégorie 43.1 peut être déduit selon un taux de 50 % par année, selon la méthode de l'amortissement dégressif, en tant que matériel de catégorie 43.2. Sans

[82] CONSEIL DU BÂTIMENT DURABLE DU CANADA. *Green Building Trends: Benefits Driving the New and Retrofit Market*, http://www.cagbc.org/CAGBC/Advocacy/GreenBuildMarketRes2014/CAGBC/Resources/Green_Building_Marke.aspx?hkey=36b22df4-d4f7-4bc2-80da-fd8767ff42d6, 2014 (consulté en juillet et août 2016).

ces amortissements accélérés, bon nombre de ces actifs seraient amortis à des fins fiscales selon un taux annuel de 4 % à 30 %[83].

Cette disposition de DAA encourage les entreprises à investir dans la production d'énergie propre spécifiée et dans le matériel lié à l'efficacité énergétique, y compris certaines technologies que l'on retrouve dans des projets de bâtiment écologique. Le Guide technique spécifie que les « biens » qui sont admissibles n'incluent pas les bâtiments à moins qu'ils ne soient spécifiquement liés au système ou à l'équipement énergétique. Par exemple, le Guide stipule que pour les systèmes de cogénération, les bâtiments ou autres constructions ne sont pas admissibles « sauf les plates-formes de travail qui servent principalement pour les systèmes de production d'électricité ou de production de chaleur »[84].

L'édition 2013 du Guide technique des catégories 43.1 et 43.2 spécifie comment ces mesures incitatives peuvent s'appliquer à des projets de construction de bâtiment écologique. La liste des systèmes et du matériel admissibles se trouve ci-après, dans le Tableau 8. Certains systèmes peuvent s'intégrer à des projets de bâtiment écologique, notamment les systèmes de production d'électricité photovoltaïque et à partir d'énergie géothermique. Plusieurs systèmes, toutefois, n'ont pas d'application concrète pour la majorité des projets de construction écologique. Les catégories 43.1 et 43.2 sont fréquemment revues et modifiées pour y ajouter de nouvelles technologies d'énergies renouvelables et d'économie d'énergie même si, selon certains, le temps de réponse est long. Par exemple, les technologies de stockage de l'énergie n'y figurent toujours pas[85].

Tableau 8. Liste des systèmes et du matériel admissibles en vertu des catégories 43.1 et 43.2

Systèmes de cogénération et systèmes de production d'électricité à partir de combustible résiduaire
Matériel de production d'électricité à partir de déchets thermiques
Matériel de chauffage solaire actif et systèmes de pompe
Petites installations hydroélectriques
Matériel de récupération de la chaleur
Systèmes de conversion de l'énergie éolienne
Matériel photovoltaïque de production d'électricité
Matériel géothermique de production d'électricité
Matériel de collecte de gaz d'enfouissement et de gaz de digesteur
Matériel de production de chaleur à partir de combustible résiduaire déterminé
Systèmes à machine à détente
Systèmes de conversion de la biomasse en bio-huile
Matériel des piles à combustible stationnaires

[83]Pour un aperçu de la DAA et des FEREEC de 2016, voir le site du ministère des Finances : https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2016/taxexp1604-fra.asp et le site du ministère des Ressources naturelles : http://www.rncan.gc.ca/energie/efficacite/industrie/appui-financier/5148, 2016.

84Canada. Ministère des Ressources naturelles. Catégories 43.1 et 43.2 — Guide technique, édition 2013, http://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/Class_431-432_Technical_Guide_fr.pdf, 2013 (consulté en juillet et août 2016).

85The Mowatt Centre. The Mowatt Report -Step Change: Federal Policy Ideas Toward a Low Carbon Canada, https://mowatcentre.ca/wp-content/uploads/publications/112_step_change.pdf, 2015 (consulté en juillet 2016).

Systèmes de production de biogaz par digestion anaérobie
Matériel de production d'électricité à partir de l'énergie des vagues ou marémotrice

Source : RESSOURCES NATURELLES CANADA. *Catégories 43.1 et 43.2 — Guide technique, édition 2013,* http://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/energy/pdf/Class_431-432_Technical_Guide_fr.pdf

Frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada (FEREEC)

Une autre mesure décrétée par le gouvernement fédéral afin de soutenir l'économie d'énergie et les énergies renouvelables consiste à accorder aux dépenses de démarrage un traitement fiscal similaire afin d'encourager les investissements. La Loi de l'impôt sur le revenu (paragraphe 66.1[6] du Règlement de l'impôt sur le revenu, article 1219) permet de déduire en entier dans l'année où ils sont engagés certains coûts liés à l'élaboration et au démarrage de projets d'énergies renouvelables et d'économie d'énergie et de les reporter prospectivement indéfiniment ou de les transférer à des investisseurs au moyen d'actions accréditives.
Ces frais incluent les coûts de démarrage incorporels des projets d'énergie renouvelable et d'économie d'énergie « pour lesquels au moins 50 % du coût des biens amortissables devraient raisonnablement être attribuable à des biens admissibles à la déduction pour amortissement accéléré (DAA) de la catégorie 43.1 ou de la catégorie 43.2 ». Les FEREEC comprennent également des dépenses comme le coût des études d'ingénierie et de faisabilité, qui sont semblables aux frais d'exploration engagés par les entreprises du secteur des ressources non renouvelables[86].

Mesures incitatives pour les bâtiments écologiques aux États-Unis

Sur le plan fédéral

Le ministère de l'Énergie des États-Unis possède un programme qui s'apparente aux catégories 43.1 et 43.2 que l'on retrouve au Canada et selon lequel les entreprises ont droit à un crédit d'impôt à l'investissement (CII) qui leur permet de déduire des dépenses d'investissements effectués dans certains types de systèmes d'énergie renouvelable et d'économie d'énergie[87]. Il comprend également un crédit d'impôt à l'investissement déterminé dans l'énergie solaire[88].

86Canada. Ministère des Finances. Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2016, https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2016/taxexp1604-fra.asp, 2016 (consulté en août 2016).
87États-Unis. Ministère de l'énergie. Business Energy Investment Tax Credit (ITC) http://energy.gov/savings/business-energy-investment-tax-credit-itc, 2015 (consulté en août 2016).
88États-Unis. Solar Industries Association. Solar Investment Tax Credit, http://www.seia.org/policy/finance-tax/solar-investment-tax-credit, 2006 (consulté en août 2016).

Or, les États-Unis ont mis en place en 2005 une mesure particulière qui vise à encourager les projets d'immeubles commerciaux à haute efficacité énergétique[89]. Les propriétaires de bâtiments neufs ou existants ont droit à une déduction fiscale de 1,80 dollar US par pied carré pour l'installation de systèmes déterminés dont : un système d'éclairage intérieur, une enveloppe de bâtiment ou un système de chauffage, de climatisation, de ventilation ou un système hydronique qui permet de réduire le coût global d'énergie et d'électricité du bâtiment de 50 % et plus comparativement à un bâtiment qui répond de façon minimale aux exigences de la norme ASHRAE 90.1-2007[90]. Les économies d'énergie doivent être calculées selon un logiciel qui satisfait aux exigences de l'Internal Revenue Service des États-Unis et qui est approuvé par ce dernier.

Aussi, les propriétaires de bâtiments peuvent déduire 0,60 dollar US par pied carré à condition que l'éclairage individuel du bâtiment, son enveloppe ou son système de chauffage et de climatisation atteignent les niveaux cibles qui contribueraient de façon raisonnable à réaliser dans l'ensemble du bâtiment des économies globales de 50 % si des systèmes supplémentaires étaient installés[91]. Les déductions sont octroyées durant l'année où les travaux de construction sont achevés.

Plusieurs des programmes incitatifs pour les bâtiments écologiques sont administrés à l'échelle de l'état et du comté. Une tendance se dessine aux États-Unis envers une démarche plus holistique en matière de bâtiments écologiques, notamment grâce à des programmes de valorisation des énergies renouvelables et de l'économie d'énergie ainsi qu'à des codes du bâtiment plus stricts. Encore une fois, la Californie fait figure de précurseur en matière d'innovation avec un nouveau code de normes du bâtiment écologique exige que tous les nouveaux foyers et immeubles soient prêts à la consommation énergétique nette zéro d'ici 2020 et 2030 respectivement[92].. [93]

Le Canada a besoin de mesures incitatives pour les bâtiments dans leur ensemble

Alors que les incitatifs fiscaux pour les technologies déterminées constituent un élément crucial au soutien des investissements dans les énergies renouvelables et l'économie d'énergie au Canada, une

---

89États-Unis. Ministère de l'énergie. Business Energy Investment Tax Credit (ITC) http://energy.gov/savings/energy-efficient-commercial-buildings-tax-deduction, 2015. Voir aussi : http://www.efficientbuildings.org (consulté en août 2016).

90American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers (ASHRAE), https://www.ashrae.org/news/2015/updates-on-ashrae-standards-publications-featured-in-2016-winter-conference-tech-program (consulté en août 2016).

91États-Unis. Ministère de l'énergie. Business Energy Investment Tax Credit (ITC), http://energy.gov/savings/energy-efficient-commercial-buildings-tax-deduction,2015 (consulté en août 2016).

92 https://www.nrdc.org/experts/meg-waltner/new-california-building-efficiency-standards-set-stage-zero-net-energy-homes

93 https://www.nrdc.org/experts/meg-waltner/new-california-building-efficiency-standards-set-stage-zero-net-energy-homes

mesure incitative supplémentaire qui ciblerait le bâtiment « dans son ensemble » motiverait des actions plus ambitieuses pour améliorer l'efficacité énergétique des nouveaux bâtiments au Canada en plus de réduire les contraintes liées à la croissance anticipée des émissions de GES provenant du secteur du bâtiment. Si ce crédit d'impôt est mis en place immédiatement, il permettra de faciliter l'adoption des codes de construction obligatoires prévus dans Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique afin de rendre toutes les nouvelles constructions « prêtes à la consommation énergétique nette zéro » dès 2030. Dans une étude sur les initiatives en matière de bâtiment durable effectuée par le Conseil national de recherche, un expert de Ressources naturelles Canada a affirmé qu'en plus de rendre les objectifs du Code national de l'énergie plus rigoureux, des mesures incitatives qui couvrent le processus de conception devraient également être ajoutées[94].

Dès maintenant, ce crédit d'impôt stimulerait l'innovation et les investissements dans les technologies de pointe, y compris la conception, et permettrait d'améliorer le rendement énergétique de toute l'enveloppe de bâtiment des nouvelles constructions.

Ainsi, des projets de construction qui répondent à une norme minimale en matière de rendement énergétique (telle que l'intensité de l'utilisation d'énergie ou l'intensité des émissions de GES) pourraient être admissibles à une DAA ou à un incitatif fiscal comparable à la déduction des frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada (FEREEC) en ce qui concerne les coûts de l'enveloppe du bâtiment, du système d'éclairage, de chauffage ou de climatisation qui ont été engendrés afin de satisfaire à la norme requise. Parallèlement, une approche semblable à celle adoptée aux États-Unis pourrait être envisagée afin de permettre aux propriétaires de bâtiments de déduire de 2 $ à 3 $ par mètre carré des coûts engagés pour des éléments qui contribuent à réaliser des économies d'énergie globale de 50 % ou plus. Ce crédit d'impôt pourrait être conçu pour rendre plus rigoureuses les exigences relatives au rendement énergétique conformément à l'engagement du Cadre pancanadien qui vise à rendre tous les nouveaux bâtiments prêts à la consommation énergétique nette zéro dès 2030.

Recommandations

1. **Accroître la portée des incitatifs fiscaux actuels accordés pour le matériel de production d'énergie propre et de conservation d'énergie afin de soutenir la construction de bâtiments à consommation énergétique nette zéro au Canada**. Cela pourrait se concrétiser en élargissant les mesures incitatives que sont la DAA et la déduction des frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie au Canada (FEREEC) des

[94] CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES DU CANADA. « Des experts discutent de l'avenir des bâtiments durables au Canada ». *Dimensions*, http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/dimensions/issue6/experts_weigh_in.html, numéro 6, mars 2011 (consulté en août 2016).

catégories 43.1 et 43.2 du *Règlement de l'impôt sur le revenu* afin d'inclure les coûts du système d'éclairage, de l'enveloppe du bâtiment ainsi que des systèmes de chauffage et de climatisation qui contribuent à répondre à l'exigence de rendement énergétique prescrite. Le seuil de rendement énergétique requis pour bénéficier du crédit d'impôt pourrait être haussé au fil du temps, en fonction de l'engagement du Cadre pancanadien d'exiger que toutes les nouvelles constructions soient « prêtes à la consommation énergétique nette zéro » dès 2030. Une telle mesure incitera les propriétaires de bâtiment, les investisseurs et les entrepreneurs à construire dès maintenant l'infrastructure de bâtiments à faible émission de carbone nécessaire pour atteindre les cibles de réductions des GES du Canada.

2. **Mandater Ressources naturelles Canada ou un autre organisme spécialisé afin de déterminer un seuil adéquat pour cette mesure incitative, ainsi qu'une fonction de vérification pour s'assurer que les propriétaires de bâtiments réalisent les performances environnementales promises.**

Incidences escomptées

Les estimations fournies doivent être considérées à titre approximatif. Voir l'Annexe 3 pour obtenir davantage de détails sur les hypothèses, les calculs et les mises en garde concernant ces estimations.

Incidence sur les recettes : Il n'est pas possible d'estimer le coût de cette mesure incitative. De fait, le ministère des Finances, ne présente pas d'estimations annuelles des dépenses fiscales liées aux mesures de déduction accélérée en raison du manque de données adéquates pour les calculer à un niveau d'exactitude raisonnable, et parce qu'il faudrait présenter beaucoup d'hypothèses de simplification pour modéliser un calendrier hypothétique des déductions qui seraient demandées en l'absence de ces mesures incitatives[95].

Incidence sur les réductions des GES : Une augmentation des mesures incitatives pour les bâtiments écologiques et à haute efficacité énergétique pourrait entraîner des réductions des émissions de GES de l'ordre de 0,5 Mt à 3 Mt annuellement d'ici 2030, selon le degré d'adoption des mesures et le seuil établi.

Incidence sur la capacité concurrentielle et les ménages : Alors que la plupart des investissements dans l'efficacité énergétique entraînent au fil du temps des économies de coûts d'une valeur supérieure aux coûts d'investissements initiaux, on s'attend à ce que la mesure ait un effet positif tant pour les entreprises que pour les ménages qui sont en mesure d'en tirer parti. Les

[95] CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2016*, https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2016/taxexp1604-fra.asp, 2016 (consulté en août 2016).

bâtiments à haute efficacité énergétique seront en outre plus résilients envers la croissance des prix de l'énergie et du carbone.

4 ÉLIMINER LE TRAITEMENT FISCAL PRÉFÉRENTIEL ACCORDÉ AUX SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER

Traitement fiscal préférentiel actuel accordé au secteur pétrolier et gazier au Canada

Dans un rapport de 2015 réalisé conjointement par Oil Change International, l'Overseas Development Institute et l'Institut international du développement durable, on estime les subventions fédérales canadiennes à la production octroyées à l'industrie des combustibles fossiles à au moins 1,8 milliard de dollars CA par année. Les subventions provinciales accordées aux producteurs de combustibles fossiles pourraient atteindre un minimum de 1,1 milliard de dollars CA annuellement.

Les subventions fédérales à la production des combustibles fossiles comprennent la déduction pour amortissement accéléré (DAA) accordée pour les installations de gaz naturel liquéfié qui avait été initialement introduite dans le budget de 2015. Parmi les autres mesures, on retrouve l'exemption des droits de douane sur les unités mobiles de forage en mer ainsi que les crédits d'impôt pour les frais d'aménagement au Canada (FAC) et les frais d'exploration au Canada (FEC). Ce dernier permet une déduction d'impôt de 100 % des coûts engagés pour des études géologiques, géophysiques et géothermiques (G3), ainsi que pour le forage d'exploration, applicable à l'impôt sur le revenu d'entreprise. Une telle mesure permet d'atténuer considérablement les risques financiers associés au forage d'exploration de nouveaux aménagements d'exploitation de pétrole et de gaz. L'Annexe 1 présente une liste des mesures actuelles du traitement fiscal préférentiel accordé au secteur pétrolier et gazier.

Inversement, le gouvernement du Canada a mis en place une déduction pour amortissement accéléré (DAA) pour des systèmes qui produisent de l'énergie à partir de sources d'énergie renouvelable ou de combustibles dérivés de déchets, ou qui économisent de l'énergie en utilisant un carburant de façon plus efficace. Dans le budget de 2016, cette mesure a été élargie afin d'inclure les technologies de stockage de l'énergie et les bornes de recharge de véhicules électriques.

Le gouvernement fédéral s'est également engagé à consacrer du financement important à la promotion des technologies propres grâce à Mission Innovation, un programme par lequel le Canada prévoit doubler son financement des énergies propres en le faisant passer à 775 millions de dollars d'ici 2020. Du financement supplémentaire sera accordé par le truchement du Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone — de 2 milliards de dollars —, de la Banque de

l'infrastructure du Canada (BIC), et grâce à l'engagement du gouvernement d'octroyer plus de 1 milliard de dollars sur quatre ans afin d'appuyer les technologies propres dans différents secteurs, dont celui de l'énergie. Toutefois, il est essentiel d'assurer une cohérence entre les politiques et les mesures fiscales afin de rendre le secteur canadien de l'énergie propre attrayant pour les investisseurs nationaux et étrangers, et maximiser le rendement du soutien financier fédéral accordé à ce secteur. Par conséquent, les subventions fédérales accordées à la production pétrolière et gazière qui subsistent doivent être éliminées.

Autrement, les réductions d'émissions réalisées grâce à l'augmentation des investissements fédéraux dans l'énergie propre s'en trouveront amoindries. Il existe de nombreux projets d'exploitation de pétrole et de gaz ainsi que de gaz naturel liquéfié à l'étape de la demande au Canada, et les dates de début de certains de ces projets vont jusqu'en 2030 ou au-delà. La tendance actuelle d'augmentation des émissions de GES de l'industrie pétrolière et gazière ne fera que se poursuivre si le gouvernement continue de la favoriser en soutenant l'expansion de ses activités d'exploration et d'aménagement.

Cohérence de la politique budgétaire : tarification du carbone et traitement fiscal préférentiel accordé aux sociétés pétrolières et gazières

Le 3 octobre 2016, le gouvernement du Canada a annoncé une approche pancanadienne à la tarification de la pollution par le carbone en tant que composante essentielle du Cadre pancanadien sur la croissance propre et le changement climatique. Essentiellement, le gouvernement fédéral va imposer unilatéralement à partir de 2018 un prix du carbone aux provinces qui n'ont pas de système en place à cet effet. Le prix sera fixé en fonction des émissions de GES et appliqué à un large éventail des sources d'émissions les plus courantes afin d'assurer son efficacité et minimiser les effets sur la concurrence interprovinciale. Ce mécanisme de tarification du carbone comprendra des renforcements de normes prescrits par la loi et basés sur la modélisation afin de concourir à notre objectif national et assurer une certitude au marché. En ce qui concerne les compétences qui ont en place un système explicite fondé sur les tarifs, le prix du carbone devrait être fixé minimalement à 10 $ la tonne en 2018 et augmenté de 10 $ par année pour atteindre 50 $ la tonne en 2022. Le gouvernement fédéral instaurera un système explicite fondé sur les tarifs qui s'appliquera à toutes les compétences qui ne satisfont pas à la norme de référence. Ce système fédéral sera en accord avec les principes et les recettes seront redistribuées aux compétences qui les auront générées.

Le prix du carbone proposé par le gouvernement du Canada et les régimes de tarification provinciaux existants envoient un signal économique susceptible de *réduire* les émissions de carbone provenant de la production et de la consommation de combustibles fossiles. Toutefois, ces mesures se heurtent aux subventions accordées aux combustibles fossiles qui incitent à les produire et à les consommer *davantage*, ce qui a pour effet d'*accroître* la pollution par le carbone.

Comme le démontre le Tableau 9 ci-dessous, les subventions du Canada accordées aux producteurs de combustibles fossiles envoient un signal fort qui incite à polluer en plus de miner les ambitions d'un prix du carbone qui, à l'inverse, constitue un signal qui encourage à réduire les émissions de carbone. Le Canada instaure deux poids, deux mesures, en ce qui a trait aux émissions de carbone provenant de la production de combustibles fossiles. En 2020, dépendamment de la province de résidence, les consommateurs canadiens peuvent s'attendre à payer entre 18 $ et 30 $ la tonne de dioxyde de carbone émis. Comparons cette situation avec les subventions offertes aujourd'hui aux producteurs de pétrole et de gaz qui stimulent la production de combustibles fossiles (par les sociétés pétrolières et gazières) à raison de 19 $ la tonne de dioxyde de carbone émis.

Le montant de 19 $ la tonne pour le dioxyde de carbone émis qui apparaît dans le Tableau 9 a été obtenu en divisant simplement les subventions canadiennes accordées aux producteurs de pétrole et de gaz par les émissions déclarées du secteur pétrolier et gazier. Bien que les chiffres sur les subventions de 2015 sont disponibles, les dernières données officielles disponibles sur les émissions du secteur pétrolier et gazier au Canada datent de 2014. Par conséquent, pour assurer une comparaison au sein de la même année, l'analyse utilise les chiffres de 2014 des subventions canadiennes pour la production de pétrole et de gaz (3,6 milliards de dollars), qui sont divisés par les données de 2014 pour les émissions de gaz à effet de serre du
secteur pétrolier et gazier au Canada (192 mégatonnes d'équivalents en dioxyde de carbone).

Tableau 9. Comparaison entre les prix carbone proposés par le Canada et les subventions actuelles aux combustibles fossiles : signaux de prix contradictoires[96]
(tous les montants sont en $ CA/tonne de CO_2)

Subventions pour les émissions de carbone de la production de pétrole et de gaz au Canada	Prix carbone plancher fédéral, 2020	Québec, 2020	Ontario, 2020	Colombie-Britannique, 2020	Alberta, 2020
-19 $	30 $	18 $	18 $	21 $	23 $

Ces subventions nuisent grandement à l'objectif du prix de référence pancanadien du carbone qui sera introduit en 2018. Si ces subventions ne sont pas éliminées d'ici 2020, le gouvernement *versera* plus d'argent aux sociétés pétrolières et gazières du Canada qu'il n'en *générera* grâce à un prix du carbone.

Engagements récents et de longue date en matière de réforme des subventions aux combustibles fossiles

Le gouvernement du Canada s'est depuis longtemps engagé à éliminer progressivement les subventions à l'industrie des combustibles fossiles : il l'a fait pour la première fois en 2009 dans la déclaration des dirigeants du G20 en marge du Sommet de Pittsburgh. Cet engagement a été réitéré dans une récente rencontre du G7 au Japon, lors de laquelle tous les pays ont été exhortés à éliminer les subventions aux combustibles fossiles d'ici 2025. Il a également été signalé que les grandes économies, dont le Canada fait partie, devront agir rapidement si elles souhaitent que les autres pays

96La présente analyse est probablement une estimation prudente à plusieurs égards : premièrement, elle ne tient compte que des subventions aux producteurs de combustibles fossiles, et néglige des centaines de millions de dollars en subventions qui incitent à la consommation de combustibles fossiles, notamment des exonérations fiscales pour le carburant d'aviation ou des taux d'imposition réduits pour certains carburants diesel. Deuxièmement, comme beaucoup de provinces et territoires du Canada n'ont toujours pas instauré de signaux de prix carbone, mais prévoient instaurer une certaine forme de tarification sur le carbone d'ici peu, nous comparons les niveaux de tarification sur le carbone proposés avec les subventions actuelles aux producteurs de combustibles fossiles, qui sont déjà des incitatifs à la pollution. Les prix carbone au Canada aujourd'hui sont considérablement plus bas qu'ils ne devraient l'être en 2020; par conséquent, la présente comparaison est plus modérée que la comparaison entre les prix carbone actuels et les niveaux de subvention actuels. D'après Environnement et Changement climatique Canada, données disponibles à https://www.ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=fr&n=F60DB708-1 . Chiffres réels du prix carbone pondéré selon la couverture pour les provinces; Beugin, D. et coll. ComparingStringency of Carbon Pricing Policies, Commission de l'écofiscalité du Canada https://ecofiscal.ca/reports/comparing-stringency-carbon-pricing, 2016.

leur emboîtent le pas au cours de la prochaine décennie. Lors du Sommet des leaders nord-américains qui s'est tenu en juin 2016, le gouvernement du Canada, tout comme le Mexique et les États-Unis, a énoncé de nouveau son engagement à mettre fin aux subventions aux combustibles fossiles d'ici 2025. Il est maintenant temps de concrétiser ces engagements internationaux à l'aide d'une réforme immédiate des mesures fiscales destinées à la production de combustibles fossiles.

Comme il est énoncé dans leur lettre de mandat, le ministre des Finances et la ministre de l'Environnement et du Changement climatique ont tous deux été chargés de travailler ensemble afin de respecter nos engagements en lien avec le G20 visant l'élimination des subventions à la production de combustibles à moyen terme.

Lors de la 21e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP21) des Nations Unies qui a mené à l'Accord de Paris, le gouvernement du Canada, ainsi que 39 autres pays et grandes sociétés, ont approuvé le communiqué sur la réforme des subventions aux énergies fossiles. Les partisans de ce communiqué ont reconnu que l'élimination des subventions aux combustibles fossiles contribuerait de façon importante à la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale, et que l'accélération de la réforme des subventions aux combustibles fossiles s'avère une priorité urgente. Dans la plate-forme de sa campagne électorale, le Parti libéral du Canada s'est engagé à supprimer graduellement les subventions accordées à la production des combustibles fossiles, en commençant par modifier la déduction fiscale pour les frais d'exploration au Canada.

De plus, avec ces avantages fiscaux toujours en vigueur, le gouvernement du Canada risque de se priver de milliards de dollars en recettes fiscales additionnelles en raison des taux de déduction pour amortissement accéléré accordés pour les coûts de préproduction des nouveaux projets d'exploitation, et ce, pour les décennies à venir. L'élimination des subventions aux combustibles fossiles permettra au gouvernement du Canada de tirer des avantages fiscaux importants à moyen et à long termes en récupérant des recettes fiscales perdues.

La mise en œuvre de cet engagement nécessite que le ministre fédéral des Finances établisse un échéancier d'élimination transparent et prévisible, assurant ainsi une certitude aux investisseurs et, aux Canadiens, l'assurance que le gouvernement fédéral est résolument déterminé à supprimer les avantages fiscaux accordés au secteur pétrolier et gazier pour être en phase avec le nouveau système fédéral de tarification du carbone.

Recommandations

- Le budget de 2017 doit comprendre une mesure afin d'éliminer le crédit d'impôt pour les frais d'exploration au Canada (FEC), lequel permet actuellement une déduction d'impôt de 100 %

des coûts engagés pour des études géologiques, géophysiques et géothermiques (G3), ainsi que pour le forage d'exploration ;

- Le budget de 2017 doit comprendre une mesure afin d'éliminer les déductions pour actions accréditives disponibles pour les sociétés pétrolières et gazières ;

- Le gouvernement fédéral doit faire l'annonce dans son budget de 2017 de l'échéancier pour l'élimination — d'ici 2020 — des subventions fédérales accordées à la production pétrolière et gazière qui subsistent. Cet échéancier devrait également prévoir le rétablissement de la déduction pour amortissement (DPA) à un taux de déduction équivalent à celui accordé au reste de l'industrie (25 % dans la plupart des cas). Il doit également prévoir d'abolir de l'exonération des droits à l'importation des unités de forage en mer dans l'Atlantique et l'Arctique ; d'éliminer les frais d'aménagement au Canada (FAC), les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG), les frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE) et les frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger (FEAE) ou, du moins, d'apporter les changements nécessaires afin de rétablir la neutralité du traitement fiscal des dépenses du secteur du pétrole et du gaz par rapport aux autres secteurs.

ANNEXES

Annexe 1: Subventions canadiennes aux combustibles fossiles

Subventions canadiennes aux combustibles fossiles	Source d'énergie ciblée	Montant annuel estimé, en millions US	Montant estimé en 2013	Montant estimé en 2014
Dépenses fiscales — niveau fédéral				
Frais d'aménagement au Canada : 30 % déductibles selon une méthode d'amortissement dégressif	Pétrole	785	785	n.d.
Frais d'aménagement au Canada : 30 % déductibles selon une méthode d'amortissement dégressif	Gaz	196	196	n.d.
Crédit d'impôt pour le Fonds d'investissement de l'Atlantique(AITC) : crédit d'impôt de 10% (2013) et 5 % (2014) sur les investissements en énergie	Pétrole et gaz	136	200	72
Frais d'exploration au Canada : 100 % de déduction sur les coûts engagés dans les études géologiques, géophysiques et géothermiques (G3) et dans les forages d'exploration (pour ce qui est du charbon, cela inclut les investissements irrécupérables du développement minier)	Pétrole, gaz et charbon	127	127	n.d.
Déductions pour amortissement accéléré(DAA) pour les projets de sables bitumineux et autres déductions pour amortissement accéléré pour certains investissements irrécupérables liés aux sables bitumineux	Pétrole	122	167	77
Déductions pour actions accréditives	Pétrole, gaz et charbon	119	126	111
Frais d'exploration au Canada	Gaz	32	32	n.d.
Frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG) : Déduction de 10 % sur le coût d'un puits de pétrole ou de gaz ; un intérêt ou un droit d'exploration, de forage, ou d'extraction de pétrole et/ou gaz naturel ; une participation admissible ou un droit d'exploitation de pétrole ou	Pétrole	28	28	n.d.

de gaz (ce qui exclut les redevances à la Couronne)				
Frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG) : Déduction de 10 % sur le coût d'un puits de pétrole ou de gaz ; un intérêt ou un droit d'exploration, de forage, ou d'extraction de pétrole et/ou gaz naturel ; une participation admissible ou un droit d'exploitation de pétrole ou de gaz (ce qui exclut les redevances à la Couronne)	Pétrole et gaz	7	7	n.d.
Exonération de droits de douane pour l'importation d'équipement d'exploration du sous-sol de la mer	Pétrole et gaz	n.d.	n.d.	n.d.
Frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE) et frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger(FEAE) : Déduction de 30 % sur les coûts d'exploration outremer	Pétrole, gaz et charbon	n.d.	n.d.	n.d.
Exploration effectuée par des sociétés en commandite : Gains de capitaux taxés à 50 % du taux d'impôt sur le revenu	Pétrole, gaz et charbon	n.d.	n.d.	n.d.
Mise en œuvre d'une DAA pour les actifs du gaz naturel liquéfié (GNL)	Gaz	n.d.	n.d.	n.d.
Ajout de dépenses admissibles à la déduction pour frais d'exploration : Études environnementales et consultations communautaires requises pour l'obtention des permis ou des licences d'exploration.	Pétrole	n.d.	n.d.	n.d.
Total (national)		**1552**	**1669**	**260**

Annexe 2: . Application actuelle de la taxe d'accise fédérale sur les véhicules les plus énergivores

X = essence ordinaire Z = essence super

Modèle	Taille du moteur (L)	# de cylindres	Transmission	Type de carburant	Consommation (ville) L/100 KM	Consommation (route) L/100 KM L/100 km	Consommation de carburant pondérée L/100 KM	Taxe sur les véhicules énergivores ($ CA)
Aston Martin								
DB9	5.9	12	A6	Z	16.2	10.7	13.725	1,000
Vanquish	6	12	A8	Z	15.8	9.6	13.01	1,000
V8 Vantage	4.7	8	M6	Z	16.3	10.4	13.645	1,000
Vantage GT	4.7	8	M6	Z	16.3	10.4	13.645	1,000
V8 VantageS	4.7	8	M6	Z	16.3	10.4	13.645	1,000
V12 VantageS	6	12	AM7	Z	17.7	10.9	14.64	2,000
Audi								
R8	4.2	8	M6	Z	19.1	11.3	15.59	3,000
R8	5.2	10	AM7	Z	17	9.6	13.67	1,000
R8	5.2	10	M6	Z	19.1	11.7	15.77	3,000
R8 Spyder	4.2	8	M6	Z	19.1	11.3	15.59	3,000
R8 Spyder	5.2	10	AM7	Z	17	9.6	13.67	1,000
R8 Spyder	5.2	10	M6	Z	19.1	11.7	15.77	3,000
Bentley								
Continental GT	6	12	AS8	Z	17	9.8	13.76	1,000
Continental GT Conv	6	12	AS8	Z	18.1	10.4	14.635	2,000
Flying Spur	6	12	AS8	Z	18.2	10.4	14.69	2,000
Mulsanne	6.8	8	As8	Z	20.3	12.7	16.88	4,000
BMW								
760Lix DriveSedan	6	12	AS8	Z	16.9	9.8	13.705	1,000
Chevrolet								
Camaro Z/28	7	8	M6	Z	16.3	10.4	13.645	1,000
Camaro ZL1	6.2	8	AS6	Z	18	11.1	14.895	2,000

Dodge								
Challenger SRT Hellcat	6.2	8	A8	Z	16.2	9.6	13.23	1,000
Challenger SRT Hellcat	6.2	8	M6	Z	16.3	10	13.465	1,000
Charger SRT Hellcat	6.2	8	A8	Z	16.2	9.6	13.23	1,000
Viper SRT Coupe	8.4	10	M6	Z	17.6	10.4	14.36	2,000
Jeep								
Grand Cherokee FFV 4x4	6.4	8	A8	Z	16.6	10.7	13.945	1,000
Lamborghini								
Aventador coupe	6.5	12	AM7	Z	20.7	11	16.335	4,000
Aventador Roadster	6.5	12	AM7	Z	22.7	13.1	18.38	4,000
Huracan	5.2	10	AM7	Z	15.6	10.9	13.485	1,000
Veneno Roadster	6.5	12	AM7	Z	20.9	12.2	16.985	4,000
Land Rover								
Range Rover Supercharged	5	8	AS8	Z	15.5	10.6	13.295	1,000
RR (LWB) Supercharged	5	8	AS8	Z	15.5	10.6	13.295	1,000
Lexus								
LX 570	5.7	8	AS6	Z	17.1	11.6	14.625	2,000
Maserati								
Granturismo	4.7	8	AS6	Z	16.4	9.7	13.385	1,000
Granturismo Convertible	4.7	8	AS6	Z	16.4	9.9	13.475	1,000
Mercedes-Benz								
C 63 AMG Coupe	6.2	8	AS7	Z	16.1	10.4	13.535	1,000
G550	5.5	8	AS7	Z	18.1	13.6	16.075	4,000
G63 AMG	5.5	8	AS7	Z	17.5	13.4	15.655	3,000
GL 550 4 Matic	4.7	8	AS7	Z	15.8	11.2	13.73	1,000

GL 63 AMG	5.5	8	AS7	Z	15.9	11.4	13.875	1,000
ML 63 AMG 4matic	5.5	8	AS7	Z	15.5	11.5	13.7	1,000
S600	6	12	AS7	Z	15.9	9.7	13.11	1,000
S65 AMG	6	12	AS7	Z	16.7	10	13.685	1,000
S65 AMG Coupe	6	12	AS7	Z	16.2	9.6	13.23	1,000
SLS AMG GT COUPE	6.2	8	AM7	Z	16.4	10.7	13.835	1,000
SLS AMG GT Roadster	6.2	8	AM7	Z	16.4	10.7	13.835	1,000
Nissan								
Armada 4WD	5.6	8	A5	X	17.3	11.4	14.645	2,000
Rolls Royce								
Ghost	6.6	12	AS8	Z	17.3	10.5	14.24	2,000
Ghost EWB	6.6	12	AS8	Z	17.3	10.5	14.24	2,000
Phantom	6.7	12	AS8	Z	18.9	10.9	15.3	3,000
Phantom EWB	6.7	12	AS8	Z	18.8	11	15.29	3,000
Phantom COUPE	6.7	12	AS8	Z	18.9	10.9	15.3	3,000
Phantom Drophead CP	6.7	12	AS8	Z	18.8	11	15.29	3,000
Wraith	6.6	12	AS8	Z	16.9	10	13.795	1,000
Toyota								
Sequoia 4WD	5.7	8	AS6	X	17	11.9	14.705	2,000

Source : Agence du revenu du Canada, http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/et/etsl64/list/lst_vh-2015-fra.htmlhttp://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/et/etsl64/list/lst_vh-2015-fra.html

Annexe 3. Détails des calculs des recettes et des incidences sur les GES

Recommandation 1 : Augmenter de 4 cents la taxe d'accise fédérale sur le carburant diesel d'ici 2021

Recettes estimées : de 350 millions à 700 millions de dollars par année

Mise en garde : Idéalement, l'estimation des recettes serait calculée selon un modèle économétrique sophistiqué qui intègre la croissance économique projetée et les effets dynamiques dans l'économie. Cette estimation ne représente qu'un chiffre approximatif à titre d'exemple.

Les ventes nettes de carburant diesel au Canada en 2014 ont été de 17 655 729 000 litres ; elles sont demeurées assez stables entre 2011 et 2014[97].

En partant du principe que les ventes en 2021 seront semblables à celles de 2014 (une hypothèse prudente étant donné la croissance économique attendue), une hausse de 4 cents le litre entraînerait des recettes supplémentaires évaluées à 706 millions de dollars par année.

Toutefois, il est probable que les consommateurs réagissent à la hausse de la taxe en modifiant leur comportement au volant et leur choix de véhicule, ce qui entraînera une baisse des ventes globales de diesel. La réaction pourrait être observée plus tard, mais au fil du temps, les recettes devraient baisser. Dans le cadre de l'étude du Conseil nordique, on a estimé que l'incidence fiscale réelle représenterait environ la moitié des recettes potentielles théoriques après avoir tenu compte des effets dynamiques. Pour le Canada, cela signifierait une estimation à la baisse de 353 millions de dollars par année.

Réductions des GES estimées : de 0,3 Mt à 2 Mt par année d'ici 2030

Mise en garde : Idéalement, les estimations de la réduction des GES seraient calculées selon un modèle intégré énergie-émissions-économie, qui intègre les émissions projetées récentes et les effets dynamiques de la réaction des consommateurs. Étant donné les différences sur le plan des prix, des taxes et de la structure économique d'une province à l'autre, la réaction peut également varier d'une région à l'autre. Cette estimation ne représente qu'un chiffre approximatif à titre d'exemple.

La consommation de diesel est généralement considérée comme étant moins sensible aux augmentations de prix que l'essence, quoique cela puisse changer à mesure que l'innovation technologique produit de meilleures options en matière de choix de véhicule. Une recension des écrits menée par Jean-Thomas Bernard, Grant Guenther et Maral Kichian a révélé que les élasticités du prix

97Statistique Canada. Ventes de carburants destinés aux véhicules automobiles, par province et territoire, http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/trade37c-fra.htm (consulté en juillet 2016).

médian étaient de -0,16 pour le carburant diesel, et que les élasticités des prix à long terme pourraient être d'environ 50 % plus grandes[98].

À partir des estimations d'élasticité de -0,16 pour le court terme (1 an) et de -0,24 pour le long terme (5 ans), et d'une augmentation approximative évaluée entre 3 % et 4 % du prix du carburant diesel, un simple calcul linéaire entraînerait une baisse de la consommation de carburant estimée entre 0,5 % et 0,6 % à court terme (-0,16 x 0,03 ou 0,04) et entre 0,7 % et 1 % à long terme (-0,24 x 0,03 ou 0,04)[99].

Même si les projections des émissions de GES du Canada ne font pas la distinction entre les véhicules de passagers au diesel et celles à l'essence, on peut supposer que la majorité des émissions produites par les camions de gros tonnage et le secteur ferroviaire (qui, ensemble, devraient représenter 66 Mt d'émissions de GES en 2030) proviennent de la consommation de diesel[100]. Dans ces secteurs, si la réduction de la consommation entraînait une réduction similaire de 0,5 % à 1 % des émissions de GES, les réductions de GES découlant de l'augmentation de la taxe pourraient se situer entre 0,3 Mt et 0,6 Mt par année.

Si les solutions de rechange au diesel demeurent limitées ou si les améliorations du rendement du carburant dans le transport de marchandises demeurent lentes, le résultat se situera probablement au bas de l'échelle. En revanche, grâce à l'élaboration de camions de gros tonnage électriques et à des améliorations importantes à l'égard du rendement du carburant, les résultats pourraient être nettement supérieurs. Des programmes complémentaires favorisant l'innovation technologique et la transition accélérée pourraient aider à accroître les avantages liés aux GES à court terme. La prise en compte de réductions dans l'utilisation du diesel dans le transport de personnes ou des hypothèses plus ambitieuses à l'égard de la réaction accroîtraient les réductions estimées de GES découlant de la mesure.

Par exemple, si la réaction aux augmentations du prix du diesel était la même que celle à l'égard de l'essence, nous pourrions observer des élasticités pouvant atteindre -0,34 à court terme et -0,51 à long terme. Ce degré de réaction pourrait entraîner de plus grandes réductions de la consommation de diesel, de l'ordre de 1 % à 2 %. À partir des mêmes hypothèses que ci-dessus, cela pourrait signifier des réductions d'émissions entre 0,7 Mt et 1,3 Mt chaque année d'ici 2030.

98Bernard, Jean-Thomas, Grant Guenther et Maral Kichian. Price and Carbon Tax Effects on Gasoline and Diesel Demand, https://www.ecn.ulaval.ca/sites/ecn.ulaval.ca/files/Seminaires_Matu/Papiers_Matu_2014/bgk-3oct2014.pdf, 3 octobre 2014.

99Litman, Todd. Understanding Transport Demand and Elasticities. Victoria Transport Policy Institute, http://www.wsdot.wa.gov/NR/rdonlyres/D9746FB3-664A-4924-B702-65459365C876/0/FuelPrice, 12 mars 2013.

100Canada. Ministère de l'Environnement et du Changement climatique. Deuxième rapport biennal du Canada sur les changements climatiques http://ec.gc.ca/GES-GHG/default.asp?lang=Fr&n=02D095CB-1, 2016 (consulté en septembre 2016).

Dans le cadre de l'étude du Conseil nordique, on a estimé qu'une hausse de 8 % à 16 % du prix du diesel réduirait de 3 % à 13 % la consommation de diesel. Cependant, on retrouve probablement beaucoup plus de véhicules de passagers à moteur diesel dans ces pays qu'au Canada ; ils pourraient donc être plus sensibles aux variations de prix. Si la réaction au Canada était similaire à celle présentée dans l'étude du Conseil nordique — soit une réduction de 3 % de la consommation, par exemple —, les réductions des émissions pourraient atteindre 2 Mt par année.

Recommandation 2 : Accroître la portée et hausser le taux de la taxe d'accise fédérale sur les véhicules énergivores

Recettes estimées : de 200 millions à 600 millions de dollars par année

Mise en garde : Idéalement, l'estimation des recettes serait calculée selon un modèle économétrique sophistiqué qui intègre la croissance économique projetée, les ventes détaillées de véhicules et les données sur les résultats en matière d'émissions ainsi que les effets dynamiques dans l'économie. Cette estimation ne représente qu'un chiffre approximatif à titre d'exemple.

En 2015, on a enregistré au Canada environ 1 939 000 ventes de nouveaux véhicules motorisés (y compris les camions lourds et les autobus)[101]. En partant du principe que les ventes seront similaires dans le futur, qu'environ 20 % à 30 % des nouveaux véhicules vendus seront assujettis à la taxe et qu'en moyenne la taxe serait de 500 à 1 000 dollars par véhicule, les recettes pourraient être de l'ordre de 200 millions à 600 millions de dollars par année. En outre, les recettes diminueraient probablement au fil du temps à mesure que les fabricants produisent moins de véhicules présentant de faibles résultats en matière d'émissions et que les consommateurs choisissent des véhicules produisant moins d'émissions.

Réductions des GES estimées : de 1 Mt à 2 Mt par année d'ici 2030

Mise en garde : Idéalement, les estimations de la réduction des GES seraient calculées selon un modèle intégré énergie-émissions-économie, qui intègre les émissions projetées récentes et les effets dynamiques de la réaction des consommateurs. Cette estimation ne représente qu'un chiffre approximatif à titre d'exemple.

Les émissions produites par les voitures, les camions et les motocyclettes devraient être de 64 Mt en 2030. Ces projections tiennent comptent d'une tendance qui s'observe déjà vers les véhicules à faibles émissions en raison du règlement fédéral exigeant de meilleurs résultats en matière d'émissions de CO_2 et un meilleur rendement du carburant pour les véhicules, et en raison d'autres mesures.

101 Statistique Canada. Ventes de véhicules automobiles neufs, http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/trade12-fra.htm, 2016 (consulté en août 2016).

Il est difficile de prédire avec précision quelle pourrait être l'autre réaction à une hausse et à une généralisation de la taxe d'accise sur les véhicules énergivores. Cependant, nous pouvons élaborer une estimation approximative du potentiel de cette mesure.

D'abord, nous pouvons supposer que 80 % des émissions produites par cette catégorie de véhicules sur les routes en 2030 proviendront de véhicules achetés après l'entrée en vigueur des modifications à la taxe (p. ex. 2018). En réalité, ce pourcentage pourrait être plus élevé puisque les propriétaires gardent leurs voitures en moyenne seulement un peu plus de 6 ans. Cependant, étant donné les émissions plus élevées associées aux véhicules plus anciens, une estimation de 80 % n'est pas exagérée. Si 80 % des émissions attendues en 2030 sont associées à des achats de véhicules sur lesquels on pourrait exercer une influence avant 2030, alors il resterait 51,2 Mt sur lesquelles se pencher.

Dans l'étude de Rivers et Schaufele citée à la recommandation 2, on a conclu qu'un frais de 1 000 $ réduit la part d'un marché du véhicule de 30 %[102]. Les taxes que nous proposons seraient supérieures à 1 000 $ pour certains véhicules, mais inférieures pour d'autres. Si nous partons du principe que le tiers des nouveaux véhicules de passagers seront assujettis à la taxe et que l'on incitera 30 % des propriétaires de ces véhicules à opter pour des véhicules produisant en moyenne de 20 % à 40 % moins d'émissions, les réductions de GES pourraient globalement être de l'ordre de 1 Mt à 2 Mt par année d'ici 2030. Une plus forte réaction des consommateurs, l'élargissement de la portée de la taxe aux véhicules utilitaires lourds et de meilleures options de véhicules à faibles émissions entraîneraient des estimations de réduction des GES plus élevées.

Recommandation 3 : Accroître la portée des incitatifs fiscaux pour les bâtiments écologiques

Recettes estimées : n.d.

On ne peut estimer avec exactitude le coût de cette mesure incitative. De fait, le ministère des Finances, ne présente pas d'estimations annuelles des dépenses fiscales liées aux mesures de déduction accélérée en raison du manque de données adéquates pour les calculer les dépenses fiscales à un niveau d'exactitude raisonnable, et parce qu'il faudrait présenter beaucoup d'hypothèses de simplification pour modéliser un calendrier hypothétique des déductions qui seraient demandées en l'absence de ces mesures incitatives[103].

---

[102] RIVERS, N. et B. SCHAUFELE. (2014).

[103] CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES. *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2016*, https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2016/taxexp1604-fra.asp, 2016.

Sources Encadré 1. Le carburant diesel dans le Nord du Canada

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE. *Utilisation de l'énergie dans le Nord canadien – Coup d'oeil sur le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut – Info-Énergie*, https://www.neb-one.gc.ca/nrg/ntgrtd/mrkt/archive/2011nrgsncndnrthfct/nrgsncndnrthfct-fra.html, 2011.

Réductions des GES estimées : de 0,5 Mt à 3 Mt par année d'ici 2030

Mise en garde : Idéalement, les estimations de la réduction des GES seraient calculées selon un modèle intégré énergie-émissions-économie, qui intègre les émissions projetées récentes et les effets dynamiques de la réaction des consommateurs. Cette estimation ne représente qu'un chiffre approximatif à titre d'exemple.

Les émissions annuelles provenant des bâtiments devraient augmenter de 13 Mt entre 2020 et 2030, une augmentation liée à la construction de nouveaux bâtiments résidentiels et commerciaux. Si les nouvelles mesures incitatives font en sorte que de 20 % à 30 % des nouveaux bâtiments (ou les bâtiments responsables de 20 % à 30 % des émissions) réduisent leurs émissions annuelles de 20 % à 30 %, les réductions des GES pourraient être de l'ordre de 0,5 Mt à 1 Mt par année. Si la moitié des nouveaux bâtiments réduisent leurs émissions annuelles de 50 %, les réductions des GES pourraient atteindre 3 Mt par année.
Étant donné que les projections des émissions produites par les bâtiments excluent les émissions indirectes associées à la consommation d'électricité, les réductions des GES découlant de l'initiative seraient encore plus élevées si l'on tient compte d'une consommation réduite d'électricité (en particulier dans les provinces où l'on produit encore de l'électricité à partir du charbon).

Gouvernement du Canada. Avis sur les taxes d'accise et prélèvements spéciaux : Budget 2016 – Restrictions à l'allègement de la taxe d'accise sur le combustible diesel et le carburant aviation, juin 2016. En date du 30 juin 2016, l'exonération s'appliquait uniquement à « l'huile combustible qui est consommée exclusivement pour le chauffage d'une habitation, d'un bâtiment ou d'une structure semblable ».
Faits saillants du budget de 2016 – Investissements pour les Autochtones et le Nord : https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1458682313288/1458682419457

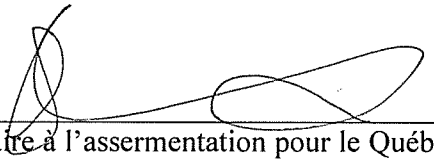
N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-11
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE SIDNEY RIBAUX

Ceci est la Pièce « Recommandations » alléguée au soutien de l'affidavit de Sidney Ribaux assermenté devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.



#314291-4

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

équiterre

POLITIQUES ESSENTIELLES

CADRE PANCANADIEN SUR LA CROISSANCE PROPRE ET LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

ÉQUITERRE

À la veille de la rencontre des premiers ministres des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur le cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, Équiterre tient à rappeler l'importance et l'urgence de mettre en œuvre ce plan climat. Équiterre soumet ces recommandations, qui sont à notre avis essentielles, afin d'atteindre et même dépasser notre cible de réduction des GES à l'horizon 2030. Ces recommandations sont basées en grande partie sur le déploiement à l'échelle nationale de mesures qui ont déjà fait leurs preuves dans plusieurs provinces pour réduire les GES, comme le démontre notre étude récente.

Ce faisant, les gouvernements pourront respecter nos engagements envers la communauté internationale lors de la ratification de l'Accord de Paris, ainsi qu'envers les Canadiens et les Canadiennes. Les premiers ministres se sont engagés, en mars 2016, à développer un cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques suite à la déclaration de Vancouver. La déclaration de Vancouver reconnaît entres autres :

« que l'Accord de Paris exige **d'accroître le niveau d'ambition des politiques environnementales** au fil du temps afin d'encourager des réductions plus importantes des émissions de GES » et soulignent que :

« Les premiers ministres **s'engagent à mettre en œuvre des politiques d'atténuation des émissions de GES qui atteignent ou dépassent l'objectif du Canada** visant une réduction des émissions de 30 % par rapport au niveau de 2005 d'ici 2030. »

équiterre

Ces engagements requièrent donc un cadre pancanadien qui inclut de nouvelles politiques, programmes et règlements détaillés afin de dépasser notre cible de 2030 et transformer l'économie canadienne vers une économie décarbonisée d'ici 2050.

CE CADRE PANCANADIEN EST IMPORTANT ET SE DOIT D'ÊTRE AMBITIEUX.

ÉQUITERRE S'ATTEND À UN CADRE PANCANADIEN QUI :

Soit quantifié en terme de réduction de GES

Le cadre pancanadien doit être détaillé et quantifier les réductions d'émissions de GES associées aux politiques et mesures proposées – des réductions qui permettront au Canada de dépasser sa cible actuelle pour 2030. Nous exigeons donc des mesures quantifiables, en termes de réduction d'émissions à l'horizon 2030.

Inclut un mécanisme de responsabilité intégré

La crédibilité du plan climat dépend de l'inclusion de mesures législatives afin d'en renforcer la responsabilisation et de contribuer à un rehaussement à long terme des ambitions climatiques du Canada au-delà de notre objectif actuel pour 2030. Cela commence par un projet de loi déposé à la Chambre des communes, mettant en œuvre les engagements du gouvernement fédéral auprès des Canadien-ne-s dans ce cadre pancanadien, ainsi que d'un échéancier précis pour réviser la cible de réduction des GES du Canada.

Met en œuvre de nouvelles politiques ambitieuses dans tous les secteurs de l'économie

La somme des politiques et règlements existants dans les provinces, territoires et au fédéral est présentement insuffisante pour rencontrer notre cible de réduction des GES.[1] Il va de soi que le cadre pancanadien doit donc contenir de nouvelles politiques, de nouveaux programmes et de nouvelles règlementations

[1] Voir *En avant ! Le point sur les politiques climatiques pancanadiennes, et ce qui reste à accomplir* http://www.pembina.org/reports/en-avant-final1.pdf



dans tous les secteurs de l'économie. Tous les secteurs d'activités économiques doivent être impliqués dans notre but d'atteindre notre cible de réduction des GES. De plus, les mesures déjà annoncées dans les plans climatiques provinciaux et territoriaux existants devront être rehaussées et resserrées.

Démontre un véritable leadership dans les domaines de compétence strictement fédérale

Lors de la rencontre des premiers ministres, nous évaluerons la contribution du gouvernement fédéral au cadre pancanadien, plutôt que les plans climatiques provinciaux individuels. Le gouvernement fédéral doit jouer deux rôles importants dans ce cadre pancanadien :

- Mener par l'exemple, grâce à des pratiques d'approvisionnement responsable pour le gouvernement fédéral, qui deviendront neutres en carbone d'ici 2030. Cela inclut des nouveaux bâtiments fédéraux à consommation énergétique nette zéro dès maintenant, des rénovations écoénergétiques des institutions fédérales existantes et des flottes de véhicules 100 % électriques pour les ministres, les ministères fédéraux et Postes Canada.

- Le fédéral doit également utiliser tous les leviers dans ces champs de compétences pour réduire les GES dans tous les secteurs – production du gaz et du pétrole, électricité, transport, bâtiment, secteur industriel, agriculture et système fiscale.

NOS RECOMMANDATIONS : POLITIQUES ESSENTIELLES AU CADRE PANCANADIEN

PRIORITÉ # 1 : Une électricité 100 % renouvelable

1. Accélérer l'abandon progressif de l'énergie au charbon.

Resserrer la règlementation fédérale existante pour assurer la fermeture de

équiterre

toutes les centrales électriques alimentées au charbon au Canada d'ici 2030.[2]

2. **Développer un plan à long terme pour un approvisionnement en électricité sans émission au Canada d'ici 2050.**

Plus de 80 % du secteur canadien de l'électricité est déjà généré par des sources non émettrices. Afin d'atteindre un taux de non-émission de 100 %, le Canada devra remplacer progressivement l'utilisation de combustibles fossiles par de l'énergie propre et s'assurer que la nouvelle croissance du secteur de l'électricité découle de sources sans émission. Cette transition requiert des investissements du fédéral et des provinces pour intégrer l'énergie éolienne et solaire au réseau d'électricité[3]. Les investissements prioritaires dans ce secteur doivent viser à éliminer l'utilisation du diesel pour générer de l'électricité dans les communautés isolées, notamment dans le nord canadien, et assurer la transition vers les énergies propres dans ces communautés en partenariat avec les peuples autochtones.[4]

3. **Développer une stratégie pancanadienne pour l'électrification de tous les secteurs de l'économie canadienne.**

En parallèle avec ce plan d'approvisionnement en électricité sans émission, il faut se doter d'un plan pour électrifier tous les secteurs de l'économie canadienne : le transport, les procédés industriels, l'agriculture, les bâtiments, etc. Une stratégie pancanadienne d'électrification devra soutenir les efforts des provinces pour transformer leurs systèmes de production et de distribution d'électricité en électricité propre, par des investissements stratégiques dans l'infrastructure d'électrification. Cette stratégie devrait promouvoir la construction de réseaux de distribution d'électricité résilients alimentés par une énergie renouvelable et les technologies d'entreposage d'électricité nécessaires.[5]

---

[2] Cet engagement n'exige qu'un resserrement de la règlementation fédérale existante visant la réduction des émissions de dioxyde de carbone (CO_2) provenant de la production thermique d'électricité à partir de charbon, qui requiert une élimination des centrales au charbon d'ici 50 ans.

[3] Voir par exemple: http://canwea.ca/fr/integration-de-leolienne/conclusions-principales/

[4] Il existe présentement 292 communauté isolées au Canada, dont 257 qui ne sont pas connectées à aucun réseau de distribution d'Électricité et utilise des génératrices au carburant diesel pour leur source d'électricité. https://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/canmetenergy/files/pubs/2013-118_en.pdf

[5] Clean Energy Canada, June 2016, *A Canadian Opportunity: Tackling Climate Change by Switching to Clean Power,* http://cleanenergycanada.org/wp-content/uploads/2016/06/A-Canadian-Opportunity.pdf

équiterre

PRIORITÉ #2 : Des transports sans émission

4. Introduire une législation fédérale sur les véhicules zéro émission (norme VZE).

En commençant avec les modèles de véhicules vendus au Canada en 2018, la législation fédérale devra exiger qu'un certain pourcentage des ventes des grands fabricants automobiles soit des véhicules zéro émission. Une telle loi fut adoptée récemment au Québec. Nous recommandons comme cible un objectif national de 20 % des ventes d'ici 2020, de 22,5 % d'ici 2025 et de 50 % d'ici 2030. Cette mesure visant à augmenter l'offre des modèles de véhicules électriques au Canada soutiendra les incitatifs à l'achat offerts par plusieurs provinces. Ces mesures doivent être appuyées d'investissements continus par le fédéral et les provinces pour les bornes de recharges électriques.

5. Mettre en œuvre des mesures pour réduire les émissions dans le secteur du transport lourd routier au Canada

Cet objectif doit s'inscrire dans les priorités de planification urbaine et d'investissements d'infrastructures du réseau routier (autoroutes etc.) afin de réduire les distances parcourues pour livrer la marchandise lourde au Canada. Des mesures doivent inciter le transfert du transport des marchandises vers des modes de transport existants faible en émissions (tel que le transport ferroviaire). Le gouvernement fédéral doit resserrer la réglementation existante des émissions de GES des véhicules lourds pour les nouveaux modèles vendus au Canada à compter de 2018. Le gouvernement fédéral doit investir dans la recherche et l'innovation de technologies faibles en carbone dans le secteur des transports lourds, incluant les carburants biodiesel renouvelables et l'électrification. Les gouvernements doivent également fournir des incitatifs aux entreprises de transport de marchandises afin de faire en sorte que l'ensemble de leurs opérations soient le plus écoénergétiques possible, incluant pour l'électrification de leur flotte de véhicules. Ceci inclut également le développement d'une nouvelle autoroute sobre en carbone entre Windsor et Québec offrant les infrastructures en carburant sobre en carbone existantes.[6]

[6] The Pembina Institue, Accelerating progress in the transportation sector : Developing North America's first low carbon highway, *http://www.pembina.org/reports/low-carbon-highway-portal-submission.pdf.*

équiterre

6. Mettre en œuvre une norme nationale de carburants à faible teneur en carbone

Cette nouvelle règlementation fédérale doit prendre la forme d'une cible officielle d'intensité qui se mesure en grammes de CO2e par MJ d'énergie pour l'ensemble des carburants de transport vendus au Canada. La norme de carburants à faible teneur en carbone devrait être de plus en plus exigeante et se décliner en baisse d'intensité en CO2e de 10 % d'ici 2020 et de 20 % d'ici 2030. La norme nationale de carburants à faible teneur en carbone devrait de plus être basée sur des évaluations de l'impact environnemental du cycle de vie du carburant qui prennent en compte toutes les étapes parcourues entre la production initiale et la consommation finale. Une telle norme s'est avérée efficace pour réduire les émissions issues du transport en Colombie-Britannique.

Voir nos recommandations détaillées pour réduire les GES du secteur des transports au Canada.

PRIORITÉ #3 : Des bâtiments neutres en carbone

7. Mettre à jour les codes de construction nationaux pour atteindre des normes énergétiques se rapprochant de bâtiments à consommation énergétique nette zéro dans tous les nouveaux bâtiments construits au Canada dès 2025

L'adoption de ces nouveaux codes nationaux à consommation énergétique nette zéro requièrent de plus une collaboration avec les provinces pour en assurer l'adoption. Cela exigera des révisions au Code national de l'énergie pour les bâtiments et à la section 9.36 du Code national du bâtiment (pour les maisons) pour les nouvelles constructions. Les transitions requises par ce calendrier de révision peuvent être facilitées grâce à la création de codes volontaires à consommation d'énergie quasi nulle adaptant la norme de la maison passive à un contexte canadien (révision de R-2000 pour les maisons) et créant des cibles d'indice de consommation d'énergie pour des types de bâtiments plus complexes en route vers l'objectif du bâtiment à consommation d'énergie quasi nulle dès 2025. Le code national du bâtiment doit également exiger l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques dans tous les nouveaux bâtiments résidentiels au Canada.

équiterre

Voir notre recommandation détaillée à ce sujet.

8. S'engager à un programme ambitieux de rénovations énergétiques des bâtiments canadiens existants

Ce programme doit avoir comme objectif de réduire la consommation d'énergie de 50 % dans 30 % des bâtiments canadiens d'ici 2030. Ce programme doit être soutenu par des méthodes d'analyse comparative énergétique universelles et l'étiquetage énergétique des maisons à la grandeur du pays pour accroître l'accès du marché aux données sur la performance énergétique des bâtiments et sensibiliser le marché à ces données (comme le fait le programme *Energy Star* pour les appareils électroménagers). De plus, ce programme doit exiger une nouvelle élaboration ou adaptation des codes d'énergie nationaux pour les rénovations majeures de bâtiments existants. Finalement, ce programme se doit d'encourager l'investissement privé dans l'efficacité énergétique et la réduction du carbone par une utilisation stratégique des fonds publics. Voir notre recommandation détaillée à ce sujet.

PRIORITÉ #4 : Réduire les émissions du secteur du gaz et du pétrole

9. Publier dès que possible le règlement fédéral sur le méthane dans la Gazette du Canada.

Le gouvernement fédéral s'est engagé en mars dernier, avec les États-Unis dans le cadre de la déclaration conjointe sur le climat, l'énergie et le rôle de leadership dans l'Arctique[7] à règlementer les sources actuelles d'émissions de méthane dans le secteur du pétrole et du gaz. L'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis a déjà élaboré une règlementation sur l'émission de méthane. Environnement et Changement climatique Canada prévoit par ailleurs publier le premier jet du projet de règlementation du méthane d'ici le début de 2017.

10. Éliminer les avantages fiscaux offerts à la production d'énergies fossiles

[7] http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/03/10/declaration-conjointe-du-canada-et-des-etats-unis-climat-lenergie-et-role-de

équiterre

d'ici 2020

Le gouvernement fédéral, pour respecter son engagement au G20 d'éliminer les subventions à la production d'énergies fossiles, se doit de publier dans le budget de 2017 un échéancier détaillant précisément les mesures fiscales soutenant l'exploration et la production de charbon, gaz et pétrole au Canada, qui seront éliminées d'ici 2020.

Voir notre recommandation détaillée à ce sujet.

N° du dossier de la Cour : C65807

Cour d'appel de l'Ontario

DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

PIÈCE CE-12
AU SOUTIEN DE L'AFFIDAVIT DE SIDNEY RIBAUX

Ceci est la Pièce « Rapport de mi-parcours sur les réalisations du gouvernement fédérale en matière d'environnement » alléguée au soutien de l'affidavit de Sidney Ribaux assermenté devant moi à Montréal le 19 décembre 2018.

Commissaire à l'assermentation pour le Québec

#314291-4

LE TEMPS PRESSE

Rapport de mi-parcours sur les réalisations du gouvernement fédéral en matière d'environnement



mai 2018

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

SOMMAIRE ET NOTES 4
Enjeu 1. Changements climatiques 6
Enjeu 2. Biodiversité et conservation des habitats 7
Enjeu 3. Évaluation environnementale 8
Enjeu 4. Eau 9
Enjeu 5. Réforme de la LCPE 9
Enjeu 6. Réforme du cadre de réglementation des organismes de bienfaisance 9
Enjeu 7. Participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques 10

ENJEU 1. CHANGEMENTS CLIMATIQUES 11
1.1 L'Accord de Paris et les cibles nationales de réduction des émissions 11
1.2 Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques 13

ENJEU 2. BIODIVERSITÉ ET CONSERVATION DES HABITATS 24
2.1 Les espèces en péril 25
2.2 Aires protégées : océans et milieux terrestres 28
2.2.1 Les aires protégées terrestres et en eaux intérieures 30
2.2.2 La gestion des parcs nationaux 30
2.2.3. Les aires marines protégées 31
2.3 Le Budget de 2018 33

ENJEU 3. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE 34
3.1 La promesse électorale 35
3.2 Les lettres de mandat 35
3.3 Notre évaluation 36

ENJEU 4. EAU 39
4.1 La promesse électorale 40
4.2 Les lettres de mandat 40
4.3 Notre évaluation 41
4.3.1. La *Loi sur les pêches* 41
4.3.2. La *Loi sur les eaux navigables canadiennes* 42
4.3.3. Les Grands Lacs 43
4.3.4. La Commission Cohen sur le saumon du fleuve Fraser 44

ENJEU 5. RÉFORME DE LA LCPE 46

ENJEU 6. RÉFORME DU CADRE DE RÉGLEMENTATION DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE 49
6.1 La promesse électorale 50
6.2 Les lettres de mandat 51
6.3 Notre évaluation 52

ENJEU 7. PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES 53
7.1 La promesse électorale et les lettres de mandat 54
7.2 Notre évaluation 54

CONCLUSIONS 55

NOTES DE FIN 57

INTRODUCTION

En 2015, le nouveau gouvernement fédéral est arrivé au pouvoir avec une bonne dose d'optimisme et de promesses. Le langage utilisé dans sa campagne avait éveillé les attentes de nombreux secteurs, notamment en ce qui concerne la promotion du développement durable au Canada.

Appuyée sur le thème « Changer ensemble », la plateforme électorale du Parti libéral comprenait un « Nouveau plan pour l'environnement et l'économie du Canada » de 14 pages dans lequel figuraient des engagements étayés par des faits et des données probantes sur les conditions environnementales dans l'ensemble du pays.

Après les élections, la plateforme a donné lieu à des lettres de mandat que le premier ministre a adressées aux membres de son Cabinet – lettres rendues publiques pour la première fois sur la scène politique fédérale. Ces lettres de mandat présentent un programme environnemental ambitieux qui comprend l'augmentation du nombre d'aires protégées afin de respecter les engagements internationaux, la réforme des principales lois environnementales, la lutte contre les changements climatiques et la réforme du cadre de réglementation des organismes de bienfaisance qui régit les activités de nombreux groupes environnementaux.

Il est indéniable que le nouveau gouvernement fédéral a pris des engagements sérieux et encourageants. Mais nous aimerions connaître les progrès accomplis à cet égard; et c'est pourquoi nous soulevons les questions suivantes : Comment et dans quelle mesure le gouvernement a-t-il respecté ses engagements en matière de protection de l'environnement? Quel est le bilan des réalisations et de ce qu'il reste à faire?

Le présent rapport tente de répondre à ces questions en proposant une comparaison entre les promesses effectuées et les mesures prises jusqu'à maintenant. En d'autres mots, notre évaluation ne porte pas sur les mesures que nous jugeons nécessaires, ni sur ce que la science nous dit qu'il faut faire, mais plutôt sur les promesses formulées par le gouvernement actuel.

Notre analyse porte sur sept grands enjeux. Nous les définissons, puis nous revenons sur les engagements pris à leur égard, pour ensuite faire le point sur les progrès réalisés, ou pas. Pour ce faire, nous avons analysé des lois et des projets de loi, des règlements et des politiques (versions préliminaire et finale), ainsi que les engagements financiers consacrés à la durabilité. De plus, nous avons sollicité les avis d'experts, examiné la couverture médiatique lorsque cela était justifié et formulé des commentaires généraux sur les enjeux en cause.

Nous avons ensuite attribué une note de 1 à 5 pour évaluer les progrès accomplis sur chaque enjeu en fonction des critères suivants :

Note de 5 : Accompli – engagement respecté; les résultats répondent aux attentes
Note de 4 : Progrès considérables – certaines questions stratégiques de fond en attente ou des problèmes de mise en œuvre à régler.
Note de 3 : Certains progrès – des lacunes sérieuses subsistent soit dans l'élaboration des politiques, soit dans les modalités de mise en œuvre.
Note de 2 : Nécessite une nette amélioration – peu de gestes concrets pour respecter l'engagement.
Note de 1 : Échec – rien n'a été fait pour respecter l'engagement.

SOMMAIRE ET NOTES



Vue d'ensemble

Dans de nombreux domaines, le Gouvernement a respecté en principe ses promesses électorales et les engagements des lettres de mandat. En revanche, leur exécution laisse parfois à désirer. Voici quelques éléments qui nous préoccupent :

- Les objectifs de réduction des émissions de carbone de l'Accord de Paris sont de plus en plus hors de portée et il est peu probable que le Canada atteigne ses objectifs climatiques insuffisamment ambitieux, car il persiste à accroître l'exploitation des sables bitumineux et la production pétrolière et gazière;
- Malgré des efforts renouvelés, le Canada n'est pas en voie d'atteindre les objectifs de protection des terres et des eaux douces, et des préoccupations subsistent quant aux normes de protection des milieux marins et terrestres;
- Les espèces en péril manquent de protection, en particulier les espèces parapluie comme le caribou forestier et l'épaulard;
- La législation en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement demande à être approfondie;
- La réforme du cadre juridique applicable aux organismes de bienfaisance est au point mort.

Voici par ailleurs des mesures prometteuses mises de l'avant par le gouvernement :

- les fonds consacrés à la conservation et à la lutte contre les changements climatiques;;
- la réforme de la *Loi sur les pêches*;
- le leadership et le financement renouvelés pour la protection des terres et des eaux intérieures;
- le soutien aux initiatives de conservation menées par les Autochtones;
- le respect des cibles de 2015 concernant la protection des milieux marins;
- la suspension des vérifications des organismes de bienfaisance pour des motifs politiques.

Nous entendons continuer notre collaboration avec le gouvernement fédéral dans la poursuite de son mandat avec le souci d'améliorer les conditions environnementales au Canada, de respecter nos engagements internationaux et d'investir judicieusement l'argent des contribuables dans des projets destinés à la conservation et à la lutte contre les changements climatiques.

Enjeu 1. Changements climatiques

L'Accord de Paris et les cibles nationales de réduction des émissions
Le Canada a été l'un des premiers signataires de l'Accord de Paris.
Note : 4 – progrès considérables – augmenter le degré d'ambition pour atteindre la cible existante, puis en fixer une nouvelle

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques
Le Cadre respecte les engagements électoraux et les directives de la lettre de mandat du gouvernement. Toutefois, la réalisation de l'objectif national de réduction des émissions d'ici 2030 manque de précision, l'exécution est en retard et la coordination intergouvernementale doit être renforcée pour en assurer le succès
Note : 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent.

Tarification du carbone
Le gouvernement a présenté un avant-projet de loi sur la tarification du carbone à la Chambre des communes avec le projet de loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre. Nous avons bon espoir que le gouvernement fédéral veillera à ce que l'ensemble des provinces et des territoires se dotent de programmes pour répondre aux exigences en matière de tarification du carbone.
Note : 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent quant à l'élaboration des politiques et aux modalités de mise en œuvre

Règlement sur le méthane
Le gouvernement du Canada s'est engagé à adopter un règlement visant à limiter les émissions de méthane néfastes et inutiles provenant des installations pétrolières et gazières (nouvelles et existantes) à l'échelle du pays. Nous avons hâte de collaborer avec le gouvernement fédéral pour veiller à ce que la réglementation soit mise en œuvre avec la plus grande rigueur et à ce que les règlements provinciaux sur le méthane soient tout aussi rigoureux, voire plus.
Note : 4 - progrès considérables

Norme sur les combustibles propres
Le cadre de réglementation pour la norme sur les combustibles propres avance bien. Toutefois, étant donné son importance, les échéances et les objectifs ne doivent pas faiblir. Qui plus est, les réductions des émissions qui en découlent doivent être crédibles.
Note : 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent quant à l'élaboration des politiques et aux modalités de mise en œuvre

Stratégie pancanadienne sur les véhicules à émission zéro (VEZ)
Nous attendons avec grand intérêt l'achèvement de la stratégie du gouvernement en vue de la mise en œuvre des objectifs en matière de VEZ, et nous nous efforcerons de repousser toute résistance résiduelle de l'industrie aux cibles de vente ambitieuses de VEZ
Note : trop tôt pour attribuer une note

Règlement sur l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon
Étant donné les preuves accablantes sur la nécessité d'éliminer rapidement le charbon, le gouvernement fédéral doit demeurer vigilant et veiller à éliminer progressivement la production d'électricité à partir du

charbon ainsi qu'à ne pas négocier d'accords d'équivalence qui viendraient affaiblir la réglementation fédérale.
Note : 4 - des progrès considérables ont été réalisés. Le règlement final sera un document solide s'il demeure fondamentalement similaire à la version provisoire

Pipelines
Le gouvernement fédéral se montre favorable à la construction de plusieurs nouveaux pipelines pour le transport de pétrole des sables bitumineux. Même s'il a refusé le projet d'oléoduc de Northern Gateway, il a tout de même autorisé le projet d'oléoduc de Kinder Morgan et le projet de la ligne 3 d'Enbridge. En outre, il ne parvient tout simplement pas à démontrer comment les nouveaux pipelines sont conformes à ses objectifs climatiques, car ces projets entraîneront de 23 à 28 mégatonnes supplémentaires de pollution par le carbone.
Note : 2 - nécessite une nette amélioration

Règlement sur les hydrofluorocarbones
Le Canada a ratifié l'Amendement de Kigali au Protocole de Montréal et a publié son règlement intérieur final visant à éliminer progressivement les hydrofluorocarbones.
Note : 5 - engagement respecté

Élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles
Le gouvernement fédéral a éliminé deux petites subventions aux combustibles fossiles dans le Budget de 2017, mais a renouvelé le crédit d'impôt pour l'exploration minière. En outre, il n'a pas encore recensé les subventions qui demeurent en vigueur dans ce secteur, et n'a pas proposé une feuille de route pour indiquer les mesures qu'il entend prendre pour respecter son engagement d'éliminer complètement les subventions aux combustibles fossiles d'ici 2025.
Note : 2 - nécessite une nette amélioration

Les budgets fédéraux et les engagements financiers liés aux changements climatiques
Les budgets fédéraux de 2016, 2017 et 2018 ont prévu d'importants investissements dans les énergies propres, les technologies propres, le transport en commun, les infrastructures vertes et la mise en œuvre du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Nous sommes préoccupés par certains retards dans le financement des programmes, et soulignons que le Canada doit encore augmenter sa contribution au financement de la lutte contre les changements climatiques à l'échelle mondiale.
Note : 4 - progrès considérables. L'allocation des fonds et le plan de travail permettront d'évaluer les retombées

Enjeu 2. Biodiversité et conservation des habitats

Espèces en péril
Nos accueillons favorablement les signes d'une accélération du processus d'évaluation des espèces, mais constatons que cette accélération est encore loin d'être suffisante, car la Loi n'a pas encore donné lieu à des changements significatifs dans le bien-être des espèces en péril au Canada. Le gouvernement fédéral a certes de bonnes intentions, mais il peut et doit faire mieux pour protéger les espèces en péril du Canada.
Note : 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent au chapitre de la mise en œuvre

Les aires protégées terrestres et en eaux intérieures
La nouvelle initiative intergouvernementale *En route vers 2020* est prometteuse. Toutefois, on craint toujours que les gouvernements tentent d'atteindre une part importante de l'objectif de 17 % en comptabilisant davantage de mesures de conservation existantes plutôt qu'en protégeant de nouvelles zones.
Note : 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent au chapitre de la mise en œuvre

Gestion des parcs nationaux
Près de la moitié des écosystèmes des parcs nationaux sont dans un état « passable » ou « médiocre ». Il est donc urgent que le ministère responsable des parcs adopte des orientations claires et prévoit le financement nécessaire pour recentrer Parcs Canada sur son mandat de conservation.
Niote : 2 – nécessite une nette amélioration. Peu de mesures concrètes pour respecter l'engagement, mais la réponse de la ministre à la table ronde sur Parcs Canada pourrait améliorer la note

Aires marines protégées
Le gouvernement fédéral s'était engagé à protéger 5 % des milieux marins à la fin 2017. Il a dépassé cet objectif pour atteindre 7,7 % de protection de ces milieux. Toutefois, les groupes de conservation ont souligné que des mesures de protection plus strictes sont nécessaires pour protéger efficacement les écosystèmes marins du Canada et les espèces qui y vivent.
Note : 4 – sprogrès considérables. L'engagement de 2017 a été respecté, mais du travail reste à faire pour ce qui est de la qualité de la protection

Le Budget de 2018
L'ampleur de l'investissement de 1,3 milliard de dollars et l'appui aux initiatives de conservation menées par les Autochtones sont encourageants. De plus, les efforts des gouvernements provinciaux et territoriaux et d'autres partenariats de conservation sont excellents. Peu de détails ont été diffusés quant à la méthode d'attribution des fonds, qui jouera un rôle clé pour assurer des résultats concrets en matière de conservation.
Note : 5 – engagement respecté. L'attribution des fonds et le plan de travail permettront de déterminer les retombées

Enjeu 3. Évaluation environnementale

Le projet de loi C-69 respecte l'engagement à mettre en place de nouveaux processus d'évaluation environnementale, mais ne parvient pas à rétablir la confiance du public et à faire en sorte que les décisions soient fondées sur la science et le savoir autochtone. Avant de légiférer sur le projet de loi C-69, il faut remédier aux graves lacunes qu'il comporte, et nous nous attendons à ce que le processus parlementaire puisse corriger ces lacunes.
Score: 2 - nécessite une nette amélioration; peu de mesures pour respecter l'engagement. Possibilité d'améliorer la loi au sein du Comité

Enjeu 4. Eau

Loi sur les pêches
Dans l'ensemble, le projet de loi C-68 rétablit la protection perdue dans les versions antérieures de la *Loi sur les pêches.*
Note : 4 - progrès considérable. Certaines questions politiques en suspens peuvent être réglées au sein du Comité

Loi sur les eaux navigables canadiennes
En adoptant une approche qui met trop l'accent sur la navigation et en permettant aux promoteurs ou au ministre (selon les circonstances) de contourner les exigences d'un processus d'approbation transparent, la *Loi sur les eaux navigables canadiennes* ne parvient pas à respecter l'engagement pris.
Note : 2 - nécessite une nette amélioration; peu de mesures pour respecter l'engagement. Possibilité d'améliorer la loi au sein du Comité

Les Grands Lacs
Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a annoncé un investissement relativement faible pour les Grands Lacs, et son *Plan d'action pour le lac Érié* à participation volontaire est insuffisant.
Note : 2 - nécessite une nette amélioration; peu de mesures ont été prises pour respecter l'engagement : Nous ne comprenons pas comment ces mesures « renouvellent l'engagement à l'égard de la protection des Grands Lacs »

La Commission Cohen sur le saumon du fleuve Fraser
Bon nombre des recommandations de la Commission Cohen sont assorties d'échéances qui n'ont pas été respectées. Dans de nombreux cas, lorsque le gouvernement fédéral déclare avoir « assuré un suivi » des recommandations, il ne les a pas réellement mises en œuvre.
Note : 2 - nécessite une nette amélioration; peu de mesures concrètes ont été prises pour respecter l'engagement

Enjeu 5. Réforme de la LCPE

Nous nous attendons à ce que le gouvernement présente un projet de loi pour moderniser la LCPE ce printemps, que les modifications soient conformes aux recommandations du rapport du Comité permanent et que la nouvelle LCPE soit adoptée avant les prochaines élections.
Note : trop tôt pour attribuer une note. Cette dernière dépendra de la concrétisation du travail prometteur du Comité en projet de loi, de sa présentation en juin et de son adoption rapide

Enjeu 6. Réforme du cadre de réglementation des organismes de bienfaisance

Il existe un grand décalage entre la volonté politique de réformer le régime juridique des organismes de bienfaisance et les mesures prises jusqu'à présent. Nous espérons voir des résultats dans ce dossier au cours de la prochaine année.
Note : 2 - nécessite une nette amélioration

Enjeu 7. Participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques

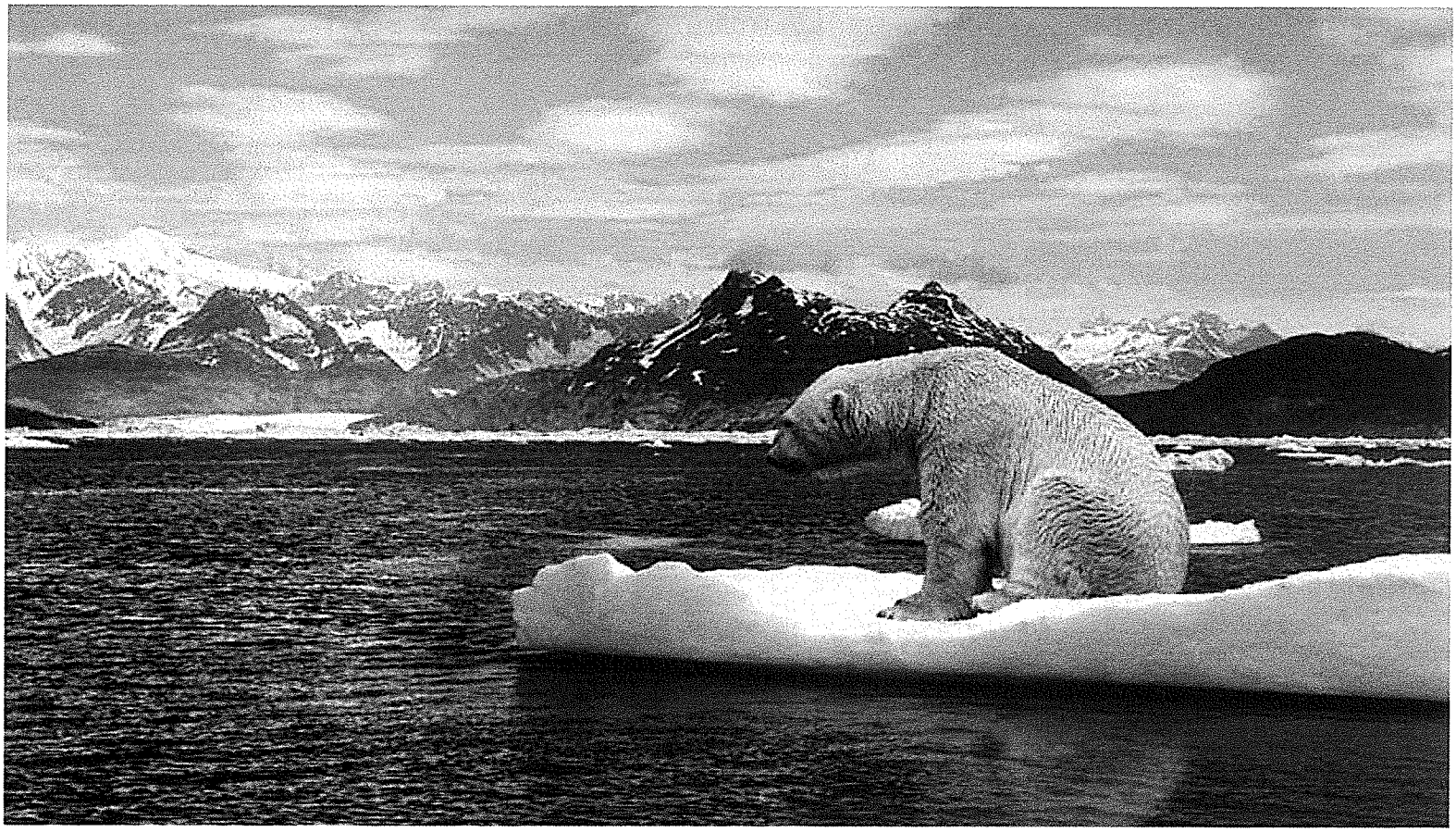
Le gouvernement fédéral a établi une culture qui favorise les occasions de participation, le recours à des experts et la création de groupes et de comités multipartites.
Note : 5 – engagement respecté

ENJEU 1. CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Il ne se passe pas un jour sans que les changements climatiques ne fassent les manchettes au Canada ou ailleurs dans le monde. Après de nombreuses années d'aveuglement volontaire, même les grands intérêts industriels reconnaissent maintenant les fondements scientifiques de ce phénomène et comprennent la nécessité d'une réponse urgente.

Comptant parmi les plus grandes réserves de pétrole et de gaz connues dans le monde, le Canada fait face à des défis bien particuliers, à la fois comme utilisateur de combustibles fossiles et comme grand producteur de pétrole et de gaz. Pour respecter ses engagements internationaux en matière de climat, notre pays doit faire un virage vers une économie à faible émission de carbone et chercher à tirer parti des nombreux avantages économiques qui en découlent.

La présente section cherche à mesurer de quelle façon et dans quelle mesure le gouvernement fédéral a tenu ses promesses relatives aux mesures de lutte contre les changements climatiques.



1.1. L'Accord de Paris et les cibles nationales de réduction des émissions

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique
« En partenariat avec les provinces et les territoires, établir des cibles nationales de réduction des émissions (...) Ces cibles tiendront compte du coût économique et des impacts catastrophiques d'une hausse de la température moyenne du globe de plus de deux degrés, ainsi que le besoin du Canada de déployer des efforts pour éviter que cette situation se produise[1]. »

Le gouvernement fédéral mérite des éloges pour avoir fait du Canada l'un des premiers signataires de l'Accord de Paris. Il a depuis consacré beaucoup d'efforts à l'élaboration de politiques en vue d'atteindre nos cibles nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il faut toutefois noter que le gouvernement fédéral a simplement adopté la cible fixée par le gouvernement précédent, y compris le maintien des émissions aux niveaux de référence de 2005, plutôt qu'aux niveaux beaucoup plus faibles de 1990, auxquels de nombreux autres pays, y compris le Canada, avaient initialement adhéré.

L'Accord de Paris sur les changements climatiques comprend un mécanisme de révision à la hausse des engagements en matière de réduction des émissions. Ce mécanisme est nécessaire en grande partie parce que la somme des engagements de réduction des GES dans tous les pays ne permet pas d'atteindre l'objectif de l'Accord de contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2 °C et de poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5 °C [2].

Le Canada a indiqué qu'il augmentera son engagement de réduction pour 2030. Le ministre McKenna a d'ailleurs déclaré dans une entrevue récente dans le Globe and Mail : « Nous savons tous que nous devons faire preuve de plus d'ambition. La première chose à faire est d'avoir un plan; il faut ensuite le mettre en œuvre, et puis on augmente le degré d'ambition. C'est ce que prévoit l'Accord de Paris, et nous y adhérons fermement [3]. »

Nous accueillons favorablement les intentions de la ministre McKenna et nous sommes fin prêts à l'aider à fixer une nouvelle cible et à établir des politiques pour les atteindre.

Note : 4 – progrès considérables – augmenter le degré d'ambition pour atteindre la cible existante, puis en fixer une nouvelle

1.2.

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques

La promesse électorale
« Nous collaborerons pour fixer des cibles nationales de réduction des émissions, et nous veillerons à ce que les provinces et les territoires bénéficient d'un financement fédéral ciblé et de la latitude nécessaire pour élaborer leurs propres politiques, notamment sur le prix du carbone, afin que nous atteignions ces cibles [4]. »

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique
« En partenariat avec les provinces et les territoires, élaborer un plan pour lutter contre les changements climatiques et réduire les émissions de gaz à effet de serre... et nous... élaborerons un cadre pancanadien de lutte contre les changements climatiques et établirons des cibles nationales de réduction des émissions [5]. »

Notre évaluation

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques est l'initiative du gouvernement fédéral en matière de lutte contre la pollution par le carbone. Signé en décembre 2016, il propose plus de 50 nouvelles mesures sur le climat et la croissance propre pour aider les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à réduire les émissions des principaux secteurs émetteurs de carbone [6]. Le Cadre (et ses composantes pilotées par les provinces) constitue maintenant la principale plateforme stratégique pour orienter la lutte contre les changements climatiques au Canada. Dans l'ensemble, le Cadre pancanadien vise à réduire de 139 mégatonnes la pollution par le carbone d'ici 2030 [7].

Le Pembina Institute a publié une analyse détaillée du Cadre à la fin 2017 [8]. Selon le rapport, le Cadre renferme des engagements qui démontrent que les mesures de lutte contre les changements climatiques sont une priorité stratégique de premier plan pour tous les ordres de gouvernement au Canada [9].

Cependant, le rapport constate également que les échéanciers de mise en œuvre ne sont pas respectés [10]. Ce constat est également celui d'autres intervenants. Par exemple, Environmental Defence a observé que certaines politiques fondamentales du Cadre sont en retard, et ce retard ne doit pas compromettre notre engagement international à l'égard de l'Accord de Paris [11].

De plus, le gouvernement fédéral a lui-même indiqué que les mesures actuelles ne lui permettront pas d'atteindre les réductions auxquelles il s'est engagé en vertu de l'Accord de Paris : il y a un écart de 66 mégatonnes par rapport à notre cible actuelle de réduction des émissions, comme l'illustre le graphique suivant [12] :

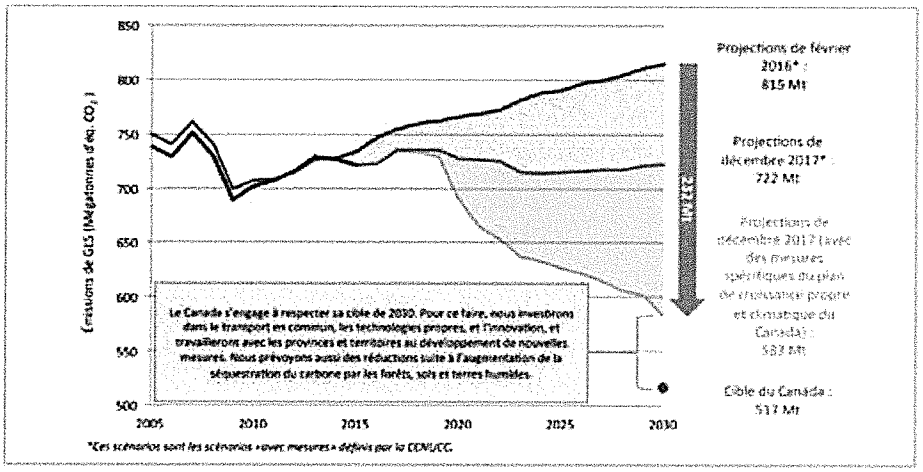


Figure 4: Scénarios des émissions canadiennes jusqu'en 2020 et 2030 (Mt d'éq. CO_2) (excluant l'affectation des terres, les changements d'affectation des terres et la foresterie)

Le gouvernement fédéral a du pain sur la planche pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du Canada à 517 Mt d'ici 2030. Nous sommes d'avis que le Cadre respecte les promesses électorales et les directives de la lettre de mandat du gouvernement. Cependant, nous ne disposons pas encore d'un plan complet pour atteindre notre objectif national de réduction des émissions, l'exécution est en retard et la coordination intergouvernementale doit être renforcée pour assurer le succès du processus.

Noite : 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent

Tarification du carbone

La partie la plus controversée du Cadre est probablement la tarification du carbone. Pourtant, pendant des années, les économistes ont préconisé la tarification comme un moyen efficace de réduire les émissions de carbone, les grandes entreprises ont appuyé l'imposition d'un prix sur la pollution par le carbone, et les provinces qui ont instauré une tarification du carbone ont vu leurs économies surpasser celles des autres provinces [13].

C'est lors d'un discours prononcé à la Chambre des communes à la fin 2016 que le premier ministre a annoncé la taxe sur le carbone. Depuis, l'opposition officielle à Ottawa s'oppose à cette taxe [14], et les élus provinciaux de la Saskatchewan[15] ainsi que le nouveau chef de l'opposition de l'Ontario[16] ne veulent pas de cette idée.

La promesse électorale
« Nous assurerons un leadership et... nous allons mettre un prix sur le carbone[17] »

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique
« En partenariat avec les provinces et les territoires, établir des cibles nationales de réduction des émissions et veiller à ce que les provinces et les territoires disposent d'un financement fédéral ciblé et de la souplesse nécessaire pour élaborer leurs propres politiques pour respecter ces engagements, y compris leurs propres politiques d'établissement du prix du carbone[18]. »

Notre évaluation

Le gouvernement tient son engagement. À compter du 1er janvier 2019, un tarif 20 $ sera appliqué par tonne d'équivalent de dioxyde de carbone (eq. CO_2). Ce tarif augmentera de 10 $ par année pour atteindre 50 $ par tonne d'eq CO_2 d'ici 2022[19]. Les provinces et les territoires devront mettre en œuvre la tarification du carbone dans leur territoire en 2019. Cet échéancier représente un retard de près d'un an par rapport au plan initial, mais le barème de prix reste inchangé.

Pour s'y conformer, les provinces et les territoires peuvent mettre en œuvre un système de plafonnement et d'échange conforme à l'objectif du Canada pour 2030 ou adopter un prix du carbone équivalent à l'indice de référence du gouvernement fédéral. En plus du fédéral, plusieurs provinces ont fait de nouvelles annonces importantes sur la tarification du carbone au cours de la dernière année. La Saskatchewan demeure la seule province qui refuse officiellement de le faire[20].

La principale faiblesse du point de référence du gouvernement fédéral en matière de tarification du carbone réside dans le fait qu'il permet aux provinces d'utiliser un « régime de tarification fondé sur le rendement » pour les secteurs industriels. Cette formule permet aux émetteurs industriels de payer une petite fraction du prix du carbone. En fait, si leurs opérations sont efficaces du point de vue des gaz à effet de serre, certaines installations ne débourseront rien ou seront même payées dans le cadre de ce régime, et ce, même si leurs émissions sont élevées. La Commission de l'écofiscalité indique que de telles mesures doivent être ciblées, temporaires et transparentes[21]. Pourtant, comme il est proposé dans le système fédéral, tous les secteurs industriels bénéficieront de cette concession, et aucune justification n'est donnée pour expliquer pourquoi cette concession s'appliquera à tous les secteurs industriels.

Plus tôt cette année, Environnement et Changement climatique Canada a présenté un avant-projet de loi sur la tarification du carbone avec le projet de loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre. Son adoption déclenchera probablement une épreuve de force étant donné que a) la Saskatchewan a refusé de mettre en œuvre la tarification du carbone, b) d'ici 2019, le prix du Manitoba sera probablement inférieur à celui exigé, et c) le système de plafonnement et d'échange de la Nouvelle-Écosse pourrait ne pas satisfaire à l'exigence d'équivalence[22]. Cependant, la plupart des experts constitutionnels affirment que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'imposer un prix plancher sur la pollution par le carbone.

Quoi qu'il en soit, nous demeurons optimistes quant au fait que le gouvernement fédéral poursuivra ses efforts pour s'assurer que les provinces et les territoires mettent en place des programmes conformes aux exigences en matière de tarification du carbone clairement définies dans le cadre de référence national.

Note: 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent quant à l'élaboration des politiques et aux modalités de mise en œuvre

Règlement sur le méthane

Ni la plateforme de la campagne, ni les lettres de mandat ne contiennent des engagements en matière de réduction des émissions de méthane. Pourtant, la réduction de la pollution par le méthane est primordiale, car il s'agit d'un puissant gaz à effet de serre : sur une période de 100 ans, il retient 28 fois plus de chaleur que le dioxyde de carbone. Les secteurs du pétrole, du gaz et des pipelines émettent environ la moitié de la pollution par le méthane au Canada, et l'autre moitié provient principalement des secteurs de l'agriculture et des déchets.

Le Cadre pancanadien reconnaît la nécessité de réduire les émissions de méthane, et comporte d'importants engagements à cet égard :

« Les gouvernements fédéral, collaborera avec les provinces et les territoires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de méthane provenant des secteurs pétrolier et gazier, y compris les activités extracôtières, de 40 à 45 % d'ici 2025, y compris grâce à des accords d'équivalence[23]. »

Notre évaluation

Le secteur pétrolier et gazier est la principale source d'émissions de GES au Canada, y représentant plus du quart de toute la pollution par le carbone, et notamment une grande partie de la pollution par le méthane. La réglementation sur le méthane est la seule mesure du Cadre pancanadien qui cible le secteur pétrolier et gazier. Bien que les objectifs de réduction des émissions de méthane soient louables, des documents qui ont fait l'objet de fuites révèlent que le lobby du pétrole et du gaz a exercé de fortes pressions pour faire assouplir la mesure[24]. Le gouvernement fédéral a consenti à ce que le cadre réglementaire sur le méthane n'entre en vigueur qu'en 2020, avec une mise en œuvre complète d'ici 2023.

Le Canada a été le premier pays à avoir pris l'engagement d'adopter un règlement pour limiter les émissions de méthane nocives et inutiles provenant des installations pétrolières et gazières (nouvelles et existantes) à l'échelle nationale. Toutefois, même avec ce règlement, le gouvernement fédéral n'a pas encore pris toutes les mesures nécessaires pour faire face aux émissions globales de GES du secteur pétrolier et gazier d'une

manière qui serait compatible avec les engagements du Canada en matière de lutte contre les changements climatiques. Notons que des concessions ont déjà été faites à l'industrie pétrolière et gazière dans le cadre de l'élaboration de la réglementation fédérale sur le méthane. Par ailleurs, la volonté des provinces de s'attaquer au problème du méthane doit correspondre au modèle fédéral - les compromis ne sont plus tolérables. Nous avons hâte de travailler avec le gouvernement fédéral pour finaliser le règlement sur la réduction du méthane et veiller à ce que les provinces comme l'Alberta et la Saskatchewan adoptent des règlements équivalents si elles veulent que leurs propres règles provinciales soient en place.

Note: 4 - progrès considérables

Norme sur les combustibles propres

En novembre 2016, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il élaborerait une norme sur les carburants propres (NCP) axée sur le rendement[26]. Un élément important de la NCP repose sur son application à de nombreux types de combustibles dans différents secteurs, y compris le transport, les bâtiments et l'industriel. Dans le cadre de la NCP, qui exigera des réductions de l'intensité carbonique au cours du cycle de vie des combustibles utilisés au Canada, le gouvernement veut encourager l'utilisation d'une vaste gamme de combustibles, de sources d'énergie et de technologies à faible teneur en carbone. Réduire les émissions de GES de 30 Mt par année – tel est l'objectif de la NCP, qui s'avère être la plus importante mesure du Cadre pancanadien pour permettre au Canada de respecter son engagement à l'égard du climat d'ici 2030[27].

À la fin de l'année dernière, le gouvernement a publié son projet de cadre réglementaire pour la Norme, qui décrit plusieurs éléments clés du règlement sur la NCP, y compris la portée, les parties visées, l'approche en matière d'intensité carbonique, l'échéancier et les options de conformité, comme l'échange de crédits. Le projet de règlement sur la NCP est attendu à la fin de 2018[28].

La NCP représente un changement de fond pour le régime fédéral de réglementation des carburants au Canada, et nous saluons l'adoption d'une réglementation fondée sur l'intensité du carbone pendant le cycle de vie des carburants. La NCP est une politique prometteuse et ambitieuse, mais les délais de mise en œuvre ne doivent pas être retardés.

Score: 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent quant à l'élaboration des politiques et aux modalités de mise en œuvre

Stratégie pancanadienne sur les véhicules à émission zéro

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à mettre en œuvre une stratégie pancanadienne sur les véhicules à émissions zéro en 2018. Les ventes de véhicules électriques (VE) ont connu une croissance soutenue au Canada : l'an dernier, elles ont progressé de 68 % à l'échelle nationale, et de 120 % en Ontario. Bien qu'il s'agisse de fortes augmentations en termes de pourcentage, le fait est que le point de départ est très bas. Il faut donc accélérer le pas pour que les objectifs fédéraux et provinciaux soient atteints.

L'an dernier, le ministre fédéral des Ressources naturelles a adhéré à une campagne mondiale en prenant l'engagement de faire en sorte que les VE représentent 30 % des ventes totales de véhicules neufs d'ici 2030[29]. Nous attendons de voir l'adoption de mesures officielles en ce sens à l'échelle nationale. En guise de comparaison, les objectifs le plus ambitieux en matière de VE appartiennent au Québec, qui souhaite qu'au moins 10 % des ventes de véhicules neufs soient des VE d'ici 2025, et à l'Ontario, qui vise 5 % des ventes d'ici 2020[30].

En ce qui concerne le respect de l'engagement du Cadre pancanadien, le gouvernement fédéral a mis sur pied un groupe consultatif national qui a fait le nécessaire pour éliminer les principaux obstacles à l'adoption des VE[31]. Nous attendons avec intérêt la stratégie du gouvernement pour la mise en œuvre des objectifs sur les VEZ, et nous sommes déterminés à repousser toute résistance résiduelle de l'industrie aux cibles de vente ambitieuses de VEZ pour le Canada.

Note : trop tôt pour attribuer une note.

Règlement sur l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon

Le charbon est le plus polluant des combustibles carbonés : les centrales au charbon émettent plus de gaz à effet de serre par unité d'énergie produite que toute autre grande source d'électricité, et représentent environ 70 % des émissions de carbone du secteur canadien de l'électricité. De plus, la pollution causée par la combustion du charbon entraîne une myriade de problèmes de santé, dont l'asthme, les cardiopathies chroniques, le mauvais développement des poumons et du cerveau chez les enfants et la diminution de l'espérance de vie. Ajoutons à cela le rôle de ce combustible dans les précipitations acides, et il est indéniable que l'élimination du charbon est absolument nécessaire.

Le gouvernement fédéral a publié récemment un nouveau projet de règlement qui éliminerait progressivement l'utilisation du charbon dans les centrales électriques d'ici 2030[32]. Cette mesure s'inscrit dans la foulée de la création de l'Alliance internationale Énergiser au-delà du charbon. Cofondée par le Canada et le Royaume-Uni, cette alliance regroupe plus de 30 gouvernements et représentants du monde des affaires. L'Alliance a pour but d'accélérer l'élimination progressive des centrales au charbon traditionnelles, en particulier dans les pays de l'OCDE. L'Alliance demande aux entreprises de s'engager à ne pas utiliser de charbon dans le cadre de leurs opérations et cherche à restreindre le financement des centrales au charbon traditionnelles.

D'après les estimations d'Environnement et Changement climatique Canada, l'accélération de l'élimination progressive de la production traditionnelle d'électricité à partir du charbon réduira la pollution par le carbone de 16 millions de tonnes d'ici 2030[33]. Le leadership de l'Ontario dans ce dossier contribué à orienter la politique fédérale.

Toutefois, la Saskatchewan semble vouloir conclure un accord d'équivalence[34] avec le gouvernement fédéral pour permettre la combustion du charbon après 2030. La Nouvelle-Écosse a conclu une entente de principe avec le gouvernement fédéral afin d'élaborer un nouvel accord d'équivalence qui pourrait l'exempter des mesures d'élimination progressive du charbon ou de réduction des émissions dans le secteur de l'électricité au-delà de ce qui est déjà prévu à l'horizon 2030. La Nouvelle-Écosse a déjà conclu en 2015 un accord d'équivalence avec le gouvernement fédéral sur la réglementation du charbon.

Étant donné les preuves accablantes de la nécessité d'éliminer rapidement le charbon comme source de production d'électricité, le gouvernement fédéral doit faire preuve de vigilance, éliminer complètement le charbon pour la production d'électricité et ne pas négocier d'accords d'équivalence qui pourraient affaiblir la réglementation fédérale.

Note : 4 - des progrès considérables ont été réalisés. Le règlement final sera un document solide s'il demeure fondamentalement similaire à la version provisoire

Pipelines

On ne trouve dans le programme électoral ou dans les lettres de mandat aucun engagement concernant l'approbation ou le refus des projets de pipelines. On y trouve par ailleurs des engagements concernant le cadre réglementaire pour la consultation et la prise de décisions.

Les pipelines posent de sérieux risques pour l'environnement – des déversements ne manqueront jamais de se produire, lesquels pourraient causer des impacts écologiques majeurs et peut-être même irréversibles. Plus important encore, les pipelines ont une longue durée de vie, et en construire de nouveaux permet d'augmenter la production de pétrole et, de ce fait, de générer d'importantes émissions de carbone en aval et en amont [35].

Les pipelines durent de 40 à 50 ans et, lorsque les entreprises les construisent, elles ont tout intérêt à les utiliser pour rentabiliser leur investissement. Il faut interdire les pipelines si l'on veut délaisser une économie enfermée dans un système basé sur les combustibles. Les nouveaux pipelines contribuent à accroître la production de pétrole et de gaz, ainsi que les émissions de carbone connexes, et ce, à un moment où des réductions sont nécessaires pour respecter nos engagements internationaux. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de prendre des décisions et d'exercer une surveillance réglementaire concernant les grands projets de nouveaux pipelines, dont voici un bref aperçu.

Projet de pipeline Northern Gateway d'Enbridge

La Cour d'appel fédérale a renversé l'approbation de ce pipeline par l'ancien premier ministre Harper, jugeant que le gouvernement fédéral n'avait pas consulté adéquatement les groupes autochtones. Le gouvernement actuel avait la possibilité de rectifier les consultations avec les Premières Nations et les groupes autochtones et de relancer le processus d'examen environnemental et d'approbation.

Il a plutôt refusé l'approbation du projet Northern Gateway en novembre 2016, décision qui a reçu un accueil enthousiaste de la part des groupes environnementaux, qui ont été très soulagés aussi. De plus, en mai 2017, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-48, qui prévoit interdire aux pétroliers de s'arrêter, de charger ou de décharger du pétrole brut ou des hydrocarbures persistants sur la côte nord de la Colombie-Britannique à partir de la pointe nord de l'île de Vancouver. Ce projet de loi est toujours à l'étude à la Chambre des communes.

Projet d'agrandissement du pipeline Trans Mountain de Kinder Morgan

Pendant la campagne électorale de 2015, le candidat Justin Trudeau a promis de refaire l'examen du projet d'agrandissement du pipeline Kinder Morgan [36]. Une fois élu, le gouvernement fédéral a annoncé la création d'un groupe ministériel chargé d'entreprendre des consultations supplémentaires avec les collectivités de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ainsi qu'avec les groupes autochtones.

Notons que les représentants de la Colombie-Britannique au sein du groupe d'experts étaient massivement opposés à l'agrandissement [37]. En effet, le rapport du groupe d'experts ministériel a relevé des lacunes notables dans l'approbation de l'Office national de l'énergie en ce qui concerne l'harmonisation avec les objectifs climatiques, la consultation des Autochtones et les déversements d'hydrocarbures.

Malheureusement, le gouvernement fédéral a approuvé la proposition de Kinder Morgan en novembre 2016 et, depuis, il n'a pas cessé de promouvoir et de faciliter le projet [38]. En approuvant ce projet, le

gouvernement fédéral a tacitement augmenté le risque d'un déversement d'hydrocarbures, car il faut s'attendre à une augmentation importante du trafic de pétroliers. Pire encore, cette approbation vient à un moment où le gouvernement fédéral a reconnu manquer d'information et de capacité pour nettoyer un déversement de bitument dilué [39] dans l'eau salée.

Ce qui est le plus difficile à comprendre dans le cas de cette approbation, c'est que l'augmentation de la capacité de production de pétrole augmentera les émissions de carbone de plusieurs millions de tonnes. Le ministère de l'Environnement et du Changement climatique lui-même estime que les émissions en amont généreront de 13 à 15 mégatonnes d'eq. CO_2e supplémentaires par année [40]. Or, le Canada compose déjà avec un écart grandissant par rapport à ses engagements de réduction de l'Accord de Paris. Il importe donc que le gouvernement fédéral démontre comment les augmentations des émissions de l'Alberta cadrent avec les objectifs nationaux généraux de réduction des émissions de carbone.

Projet de la ligne 3 d'Enbridge

Ce projet d'agrandissement du pipeline est passé largement inaperçu et n'a pas fait l'objet du même niveau d'examen et d'attention médiatique que les autres projets de pipeline. Le gouvernement fédéral a approuvé la partie canadienne de la ligne 3 en novembre 2016, et Enbridge a commencé sa construction à la mi-2017. Le gouvernement fédéral a soutenu le projet, qui est toujours confronté à une série d'obstacles réglementaires, juridiques et politiques au Minnesota.

Une fois de plus, l'agrandissement du pipeline augmentera les émissions de carbone en amont de 10 à 13 mégatonnes d'éq CO_2 [41]. Si on les additionne aux émissions du pipeline de Kinder Morgan, on arrive à un total de 23 à 28 mégatonnes d'éq CO_2, soit environ 10 % des objectifs globaux de réduction des émissions de l'Accord de Paris. La question qui revient sans cesse : comment la construction de cette infrastructure nous aide-t-elle à respecter nos obligations internationales en vertu de l'Accord?

En résumé

Le gouvernement fédéral a largement appuyé la construction de nouveaux pipelines pour le transport de pétrole des sables bitumineux, notamment en accordant des approbations fédérales à Kinder Morgan et à la ligne 3, tout en continuant d'appuyer Keystone XL. C'est vrai qu'il a refusé l'approbation du pipeline Northern Gateway, mais il ne réussit pas à démontrer comment les nouveaux pipelines cadrent avec ses objectifs climatiques.

Après tout, l'approbation des nouveaux agrandissements de pipeline entraînera quelque 23 à 28 mégatonnes d'émissions de CO_2e en amont. On se demande donc comment le gouvernement fédéral parviendra à respecter ses engagements internationaux, car le Canada est en retard de 66 mégatonnes par rapport à l'objectif de Paris. Ajoutons à cela les émissions en amont prévues, et on se retrouve avec un déficit de 89 à 94 mégatonnes, soit plus de la moitié de l'objectif du Cadre pancanadien. C'est un écart non négligeable!.

Note : 2 - nécessite une nette amélioration

Règlement sur les hydrofluorocarbones

Le Canada a été l'un des premiers pays à ratifier l'amendement de Kigali au Protocole de Montréal, qui éliminera progressivement les substances appauvrissant la couche d'ozone et qui sont aussi de puissants gaz à effet de serre. Trouvés dans les climatiseurs et les aérosols, les hydrofluorocarbones – ou HFC – sont des agents des changements climatiques des milliers de fois plus néfastes que le dioxyde de carbone. En 2017, le gouvernement fédéral a adopté un règlement national visant à éliminer progressivement la fabrication et les importations de HFC et à interdire la fabrication et l'importation de produits contenant des HFC.

Note : 5 - engagement respecté.

Élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles

Lettre de mandat du ministre des Finances et de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique: « Collaborer (...) pour respecter nos engagements envers le G20 et éliminer progressivement nos subventions à l'industrie des combustibles fossiles[42]. »

Le traitement fiscal préférentiel accordé aux sociétés pétrolières, gazières et charbonnières n'est pas compatible avec les mesures de lutte contre les changements climatiques. Les subventions à l'industrie des combustibles fossiles minent la tarification du carbone, nuisent à l'atteinte des objectifs climatiques du Canada et encouragent les investissements dans de nouvelles activités d'exploration et de production de combustibles fossiles.

Le budget de 2016 a maintenu une subvention pour les combustibles fossiles qui avait été instaurée par le gouvernement fédéral précédent. Cette subvention accorde une déduction pour amortissement accéléré aux installations de gaz naturel liquéfié jusqu'en 2025. Le budget de 2017 a toutefois reconnu l'engagement international du Canada à éliminer progressivement les subventions aux combustibles fossiles, et certains progrès initiaux ont été réalisés à cet égard. Ce même budget a modifié la classification des frais d'exploration au Canada (FEC), de sorte que moins de projets pourront demander une déduction fiscale complète dans l'année où les frais d'exploration sont engagés. Cependant, ces projets sont toujours admissibles aux frais d'aménagement au Canada, et peuvent bénéficier d'une déduction semblable sur une période plus longue. Le budget de 2017 a également limité la capacité des petites sociétés pétrolières et gazières de réclamer des FEC à titre d'actions accréditives, mais a prolongé le crédit d'impôt pour l'exploration minière pour une autre année. Bien que le coût de cette mesure ne soit que de 30 millions de dollars, il n'en demeure pas moins que cet allègement fiscal subventionne directement l'expansion des projets d'exploitation des sables bitumineux et d'autres combustibles fossiles.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore recensé ou examiné les subventions aux combustibles qui demeurent en vigueur dans ce secteur, ni publié une liste ou une évaluation de ses subventions. En outre, il ne dispose pas d'un plan pour respecter son engagement à l'égard du G20 d'éliminer les subventions aux combustibles fossiles d'ici 2025. De plus, le gouvernement fédéral a refusé de divulguer des renseignements sur cette question, renseignements qui auraient permis au vérificateur général du Canada de procéder à une vérification de cet engagement en 2017.

Note : 2 - nécessite une nette amélioration

Les budgets fédéraux et les engagements financiers liés aux changements climatiques

Lettre de mandat du ministre des Ressources naturelles

« Travailler en collaboration étroite avec les provinces et les territoires afin d'élaborer une stratégie éd'énergie; et faire en sorte que des énergies propres et renouvelables fassent leur apparition sur un réseau électrique intelligent [43]. »

« ... investir dans des producteurs de technologie propre qui pourront répondre aux problèmes environnementaux les plus urgents du Canada et créer davantage d'occasions d'emploi pour les travailleurs canadiens [44]. »

« ... améliorer les mesures fiscales actuelles afin d'encourager davantage d'investissement dans les technologies propres, et collaborer avec les provinces et les territoires afin de faire du Canada le pays le plus avantageux d'un point de vue fiscal pour les investissements dans la recherche, le développement et la production de technologies vertes [45]. »

Notre évaluation

Dans le budget de 2016, le gouvernement fédéral a annoncé plus de 1 milliard de dollars sur quatre ans pour appuyer les technologies propres, notamment dans les secteurs de la foresterie, des pêches, des mines, de l'énergie et de l'agriculture. Dans le budget de 2017, il a annoncé un montant supplémentaire de 1,4 milliard de dollars pour le financement des technologies propres, ainsi que des fonds supplémentaires pour appuyer la recherche et le développement. Le gouvernement a fait des technologies propres un secteur prioritaire pour de financements majeurs dans le cadre de l'initiative des « super grappes » et a créé Innovation Canada, une nouvelle plateforme pour coordonner et simplifier les programmes de soutien public pour les innovateurs. Les budgets de 2016 et 2017 ont également élargi les encouragements fiscaux aux secteurs de la recharge des véhicules électriques, du stockage d'énergie électrique et de l'équipement géothermique.

Les lettres de mandat prévoient aussi un « financement fédéral ciblé » pour nous permettre de respecter nos engagements au sujet des changements climatiques. À ce titre, le budget de 2017 a affecté 650 millions de dollars en nouveaux fonds pour la mise en œuvre du Cadre pancanadien, en plus des fonds prévus dans le Budget de 2016 (comme les 2 milliards de dollars du Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone). Dans le cadre de ce Fonds, des ententes de financement ont été conclues avec les provinces sur des domaines précis : l'élimination du diesel dans les collectivités canadiennes, l'efficacité énergétique dans les bâtiments commerciaux et résidentiels et la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie. Le reste du financement dans le cadre du Défi pour une économie à faibles émissions de carbone n'a pas encore été accordé, mais l'appel de propositions de projets est en cours.

Le Plan Investir dans le Canada d'Infrastructure Canada annoncé dans le budget de 2017 prévoyait un investissement fédéral de 20,1 milliards de dollars sur 11 ans par le biais d'ententes bilatérales avec les provinces et les territoires pour financer les infrastructures de transport en commun, ainsi qu'un investissement d'au moins 5 milliards de dollars de la Banque de l'infrastructure du Canada pour le transport en commun.

Le sous-volet Atténuation des changements climatiques de la priorité Infrastructures vertes du Plan

d'infrastructure Investir au Canada (PIIC) investira au moins 3,8 milliards de dollars dans des projets axés sur l'augmentation de la production d'énergies propres, le renforcement des capacités de gestion des énergies renouvelables, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics admissibles et l'amélioration de l'accès au transport de l'énergie propre. Certains projets du Plan seront soumis à une évaluation sous le prisme des changements climatiques, ce qui nécessitera une évaluation des émissions de GES ou de la résilience aux effets des changements climatiques.

Le Budget de 2018 a alloué 109 millions de dollars supplémentaires sur cinq ans pour appuyer l'élaboration et la mise en œuvre du régime fédéral de tarification de la pollution par le carbone, et 20 millions de dollars sur cinq ans pour appuyer l'évaluation du Cadre pancanadien et la production de rapports connexes.

Nous sommes satisfaits des fonds consacrés à la réduction de la pollution par le carbone à l'échelle nationale et espérons que de nouveaux fonds seront prévus dans les futurs budgets pour le financement de la lutte contre le changement climatique à l'échelle mondiale, comme le prévoit l'Accord de Paris. Nous soulignons l'importance d'utiliser l'évaluation sous le prisme des changements climatiques comme critère de financement des nouveaux projets d'infrastructure afin de maximiser les réductions d'émissions de GES.

De plus, les accords de financement des infrastructures et la mise en œuvre de tous les nouveaux projets visant à réduire les émissions de GES doivent être mis en œuvre rapidement. Le temps presse, car le gouvernement compte en partie sur les réductions d'émissions de GES générées par les investissements dans les énergies propres, les transports en commun et les infrastructures vertes pour combler l'écart par rapport à notre objectif national de réduction des émissions d'ici 2030.

Note : 4 - des progrès considérables ont été réalisés

ENJEU 2.
BIODIVERSITÉ ET CONSERVATION DES HABITATS



2.1. Espèces en péril

La protection des espèces en péril est une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Conscient de cette responsabilité partagée, le Parlement a adopté en 2002 la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) dans le but de faire reculer l'extinction des espèces en péril au Canada. Les objectifs de la *Loi sur les espèces en péril* sont :

- prévenir la disparition du Canada des espèces sauvages
- permettre le rétablissement de celles qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées
- favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées

Une fois qu'une espèce est inscrite en vertu de la *LEP*, le gouvernement fédéral est tenu de produire des plans de rétablissement en temps opportun, de protéger l'habitat essentiel sur les terres fédérales, de publier des rapports sur la protection des terres provinciales et territoriales et de créer des plans d'action. La *LEP* est conçue pour répondre à l'un des engagements clés du Canada en vertu de la *Convention internationale sur la diversité biologique*.

En vertu de la LEP, le gouvernement fédéral a le pouvoir de protéger l'habitat essentiel d'une espèce dans les zones de compétence fédérale et d'obliger les provinces et les territoires à protéger l'habitat essentiel si celui-ci est désigné comme non protégé. En même temps, les provinces et les territoires ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de mesures de protection et de rétablissement des espèces en péril en vertu de leurs propres lois et mesures [46]. C'est pourquoi la coopération et la concertation sont primordiales entre les instances fédérales, provinciales et territoriales.

La promesse électorale
« Nous nous occuperons également d'améliorer la protection des espèces menacées d'extinction au Canada en tenant compte plus rapidement des conseils scientifiques concernant l'établissement de la liste de ces espèces, en respectant les délais imposés pour répondre aux recommandations du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) et en élaborant des plans rigoureux pour le rétablissement des espèces en péril [47]. »

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique
« Renforcer la protection des espèces en péril au Canada en répondant rapidement aux conseils des scientifiques et en préparant des programmes solides de rétablissement des espèces en péril en temps opportun [48]. »

Notre évaluation

Bien que le gouvernement fédéral ait fait des progrès dans l'élaboration des programmes de rétablissement et la réduction de l'arriéré des inscriptions d'espèces en vertu de la *LEP*, la protection des espèces continue à laisser à désirer et le nombre d'espèces en péril ne cesse d'augmenter. Le rapport Planète vivante Canada de WWF-Canada fait état de l'étendue du déclin des espèces au Canada, y compris les espèces en péril, entre 1965 et 2014. Les données du rapport couvrent la période allant jusqu'en 2014 et ne reflètent donc pas les incidences des mesures adoptées par le gouvernement fédéral actuel. N'empêche, elles mettent en évidence l'ampleur et l'urgence du problème auquel il faut s'attaquer. Le rapport attire également l'attention sur les aspects suivants :

- « des délais d'inscription en vertu de la *LEP*
- un non-respect des échéanciers de la loi pour les stratégies de rétablissement et dans l'identification et la protection des habitats essentiels
- une complaisance dans les considérations socio-économiques lors de la décision d'ajouter ou non une espèce à la *LEP*
- un manque de financement adéquat pour soutenir les plans de rétablissement et les exigences d'intendance en vue d'assurer le rétablissement des espèces et la viabilité des populations sauvages[49]. »

Il n'est donc pas étonnant qu'une étude récente de l'Université d'Ottawa ait révélé que l'état de 85 % des plus de 350 espèces faisant l'objet d'un suivi en vertu de la *LEP* soit ne s'est pas amélioré, soit s'est détérioré[50]. Il est donc impératif que le gouvernement fédéral actuel fasse preuve d'un plus grand leadership dans le dossier des espèces en péril.

La Wildlife Conservation Society Canada cite le caribou forestier comme exemple d'espèce en péril[51]. La date limite pour que les provinces présentent des plans de gestion par aire de répartition pour protéger l'habitat du caribou vient de passer sans qu'une seule province l'ait respectée. Le caribou a été inscrit pour la première fois sur la liste des espèces en péril en 2004. Il a fallu huit ans et des démarches judiciaires pour que le gouvernement fédéral élabore un programme de rétablissement, mais dont la responsabilité a été renvoyée aux provinces[52].

Un avocat d'Ecojustice a tenu les propos suivants : « ... ce sont 13 ans depuis l'inscription de cette espèce sur la liste des espèces en péril. Ce sont 13 ans de déclin du caribou, 13 ans de détérioration de son habitat[53]. » Dans la même veine, Greenpeace a fait remarquer que le gouvernement fédéral « ... ne parvient pas à prendre en main la principale espèce indicatrice de la santé des forêts du pays, le caribou forestier, ce qui a de graves répercussions à l'échelle nationale tant pour le sort de l'espèce que pour la santé de la forêt boréale du Canada...[54] ».

L'incapacité du gouvernement fédéral à fixer des échéances obligatoires à l'intention des provinces en vue de la présentation de plans d'action pour le caribou est lamentable, surtout depuis qu'on observe un recul de la part des gouvernements provinciaux. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario n'a pas présenté de plan d'action sur le caribou en 2017, puis, en 2018, il a proposé une exemption de deux ans pour l'industrie en vertu de la *Loi sur les espèces en voie de disparition* de la province[55]. Le Québec n'a pas présenté de plan d'action en 2017 non plus et, plus tôt cette année, il a annoncé qu'il laisserait plutôt périr une petite harde de caribous[56]. De toute évidence, l'animal qui occupe une place si importante sur notre pièce de 25 cents a de sérieux problèmes.

Plus récemment, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il examinerait si les provinces et les territoires prennent au sérieux leurs obligations en matière de planification des aires de répartition[57]. Le gouvernement s'est donné la possibilité, en vertu de la *LEP*, d'intervenir : il s'agit là d'une avancée majeure compte tenu des points de vue plutôt divergents de plusieurs gouvernements provinciaux.

La SNAP a fait ressortir le fait que tous les ordres de gouvernement n'accordent pas l'attention voulue à la nécessité de prendre des mesures de protection de l'habitat essentiel. Pour attirer l'attention sur cette lacune, la SNAP a entrepris une action en justice contre le gouvernement fédéral au motif qu'il n'a pas présenté, tous les 180 jours, des rapports exigés par la loi sur l'état de la protection de l'habitat essentiel du caribou dans l'ensemble du pays et sur les mesures prises par tous les gouvernements pour combler les lacunes en la matière. Le personnel de la SNAP a fait remarquer que même l'industrie se plaint du manque de certitude qui se produit lorsque les mesures de protection de l'habitat sont retardées.

Il en va de même pour l'épaulard de la Colombie-Britannique. Cette espèce emblématique et en voie de disparition a été inscrite sur la liste de la *LEP* en 2003. Il a fallu cinq ans pour que le gouvernement fédéral élabore un programme de rétablissement. Malgré cela, les mesures de protection de l'habitat essentiel n'ont toujours pas été mises en place et, pour aggraver la situation, le pipeline Trans Mountain de Kinder Morgan multipliera par sept le nombre de pétroliers qui transitent par l'habitat essentiel de l'épaulard. Par conséquent, en octobre dernier, des groupes environnementaux ont poursuivi le gouvernement fédéral en justice pour sa décision d'accorder des permis pour l'oléoduc[58]. Saviez-vous qu'il ne reste que 76 épaulards résidents du sud?

C'est peut-être Nature Canada qui a le mieux résumé la situation : « ... la *LEP* prévoit une série d'étapes pour assurer la protection des espèces, mais les gouvernements échouent à chaque étape. De plus, les gouvernements n'ont pas encore trouvé les moyens de prévoir une protection globale sur le plan écologique. Prenons les prairies, par exemple : une quinzaine d'espèces en péril y vivent, mais il n'y a pas de stratégie pour protéger l'ensemble du paysage, ce qui permettrait de protéger toutes les espèces[59]. »

Malgré ces préoccupations de longue date, certains constatent une amélioration au sein du gouvernement fédéral : « Le processus des programmes de rétablissement a pris beaucoup de retard. Mais les plans commencent à voir le jour. On observe un changement notable. Le gouvernement essaie de reprendre le dessus[60]. » En effet, Nature Canada note que le gouvernement fédéral a fait des progrès évidents dans l'élimination de l'arriéré des espèces recommandées par le COSEPAC qui n'avaient pas été inscrites en vertu de la *Loi*[61].

Nos accueillons favorablement l'accélération du processus d'évaluation des espèces, mais cette accélération est loin d'être suffisante, car la *Loi* n'a pas encore donné lieu à des changements véritables dans le bien-être des espèces en péril au Ca nada. Malgré ses bonnes intentions, le gouvernement fédéral peut et doit faire mieux pour protéger les espèces en péril du Canada. Selon la Wildlife Conservation Society Canada, le gouvernement fédéral doit devenir plus sévère envers les provinces qui ont un rôle majeur à jouer dans la protection des espèces. La *LEP* contient des dispositions de dernier recours qui permettent au gouvernement fédéral d'émettre une ordonnance de protection de l'habitat essentiel lorsqu'une province omet de le faire. Le gouvernement fédéral a fait très peu usage de ces ordonnances d'urgence[62].

Note: 3 - certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent au chapitre de la mise en œuvre

2.2. Aires protégées : océans et milieux terrestres

Le Canada est célèbre dans le monde entier pour la beauté époustouflante de ses paysages terrestres et marins. Nous sommes connus comme un peuple de la terre et de la mer, et chaque année, des millions de personnes viennent visiter nos parcs célèbres, de Gros-Morne à Gwaii Haanas. En tant que Canadiens, nous aimons nos parcs nationaux : ils sont l'un des principaux symboles de notre identité nationale. D'ailleurs, dans un concours lancé par le réseau anglais de Radio-Canada visant à déterminer les sept merveilles du Canada, les aires naturelles ont surclassé toutes les autres catégories[63]. Nos réseaux de parcs nationaux, provinciaux et territoriaux jouent également un rôle important sur le plan économique, en ce sens qu'ils contribuent à hauteur de 5 milliards de dollars par année à notre économie canadienne et soutiennent 64 000 emplois à l'échelle du pays.

Bien que les aires protégées – qui englobent les zones marines, d'eau douce et terrestre – procurent des avantages économiques, des bienfaits pour la santé et d'autres retombées sociales, leur plus grande valeur réside dans la conservation d'écosystèmes sains essentiels qui assurent la survie de la faune et des humains[64]. Pour renverser le déclin de la santé de la planète, il est essentiel que nous protégions davantage de notre territoire contre les activités de développement et d'exploitation.

Quelles ont été les promesses du gouvernement fédéral en matière d'aires protégées?

La promesse électorale

« Nous élaborerons rapidement un plan d'action pour que le Canada puisse, d'ici à 2020, protéger 17 % de son sol et de ses eaux intérieures...
Nous augmenterons de 25 millions de dollars par an le financement des dépenses scientifiques de nos parcs nationaux afin que l'on puisse repérer rapidement les stress écologiques et éviter les dégradations permanentes.
Nous protégerons nos parcs nationaux en y limitant les activités de développement...
Nous finaliserons la création du premier parc urbain national du pays, le parc de la vallée de la Rouge[65]. »
«Nous ferons passer l'étendue des zones marines et côtières protégées de 1,3 à 5 % d'ici à 2017 et à 10 % d'ici 2020[66] »

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique

« Élargir le réseau de parcs nationaux du Canada, et gérer et accroître le nombre de Réserves nationales de faune et de Refuges d'oiseaux migrateurs.
Protéger nos parcs nationaux en y limitant le développement et, si possible, travailler avec les collectivités voisines pour les aider à développer les industries écotouristiques locales et à créer des emplois.
Faire en sorte que tous les visiteurs puissent entrer gratuitement dans les parcs nationaux en 2017, à l'occasion du 150e anniversaire de la Confédération. À compter de 2018, veiller à ce que l'entrée des enfants de moins de 18 ans soit gratuite et offrir l'entrée gratuite pendant une année à tous les adultes qui sont devenus des citoyens canadiens au cours des 12 mois précédents.
Travailler avec le gouvernement de l'Ontario afin de revitaliser le premier parc national en milieu urbain au pays, le parc urbain national de la Rouge.
Travailler avec le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne en vue d'accroître la proportion de zones marines et côtières protégées – à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020 – grâce à de nouveaux investissements en matière de science et de consultation des collectivités[67]. »

Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne

« Travailler avec la ministre de l'Environnement et du Changement climatique en vue d'accroître la proportion de zones marines et côtières protégées – à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020 – grâce à de nouveaux investissements en matière de science et de consultation des collectivités[68]. »

Notre évaluation

Le Canada est signataire de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique – l'instrument juridique international le plus important concernant les aires protégées et dont le but ultime est de protéger la biodiversité. Dans la foulée des décisions prises lors des réunions des signataires du traité, le Canada s'est engagé à protéger au moins 17 % de ses terres et de ses eaux intérieures et 10 % de ses milieux marins d'ici 2020, et d'améliorer l'efficacité des réseaux d'aires protégées pour assurer une meilleure conservation de la nature.

Malgré nos progrès importants en matière de protection des milieux marins, nous faisons piètre figure en ce qui concerne la protection des milieux terrestres – en fait, le Canada se classe au dernier rang des pays du G7 pour le pourcentage des terres et des eaux intérieures protégées, et quatrième parmi des pays membres de l'OCDE[69]. Au cours de la dernière décennie, nous n'avons protégé que 1 % de plus de nos terres[70]. Qui plus est, comme l'a déclaré la SNAP : « ... le Canada ne protège actuellement que 10,6 % de son territoire – la moyenne mondiale est de 15 % – et se trouve ainsi en queue de peloton d'autres grands pays comme la Chine, le Brésil et l'Australie[71]. » Certains ont fait remarquer que le gouvernement fédéral précédent n'a pas présenté de plan pour atteindre les objectifs[72]. En d'autres termes, nous avons perdu une partie de la décennie, et le gouvernement fédéral actuel est forcé de faire du rattrapage.

Il y a des signes que les gouvernements au Canada commencent enfin à prendre au sérieux notre engagement international. En mars 2016, le premier ministre a réitéré son engagement à protéger au moins 17 % des terres et 10 % des océans d'ici 2020 et à « dépasser largement ces objectifs dans les années à venir[73]. » Un an plus tard, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a publié un rapport exhaustif contenant 36 recommandations sur la façon dont le Canada pourrait atteindre et dépasser ces objectifs[74].

2.2.1. Aires protégées terrestres et en eaux intérieures

En février 2017, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des parcs et des aires protégées ont annoncé leur engagement à travailler ensemble et en collaboration avec les gouvernements autochtones et d'autres partenaires afin d'élaborer une « feuille de route » pour atteindre l'objectif de 2020 relatif aux terres et aux eaux intérieures et de préparer le terrain en vue des efforts à long terme visant à compléter un réseau efficace d'aires protégées. Cette concertation a débouché sur un processus intergouvernemental intitulé *En route vers l'objectif 1 du Canada* qui comprend un cercle d'experts autochtones et un groupe consultatif national nommé pour prodiguer des conseils aux ministres sur ce sujet[75].

Pour faciliter ce processus, la SNAP a répertorié « ... des lieux à l'échelle du Canada où un travail considérable avait déjà été fait sur les aires protégées proposées. En agissant dès maintenant pour protéger ces aires de façon permanente tout en établissant un plan d'action pour assurer la conservation à long terme, nous pouvons passer de retardataire à chef de file[76]. »

On craint toutefois que les gouvernements tentent d'atteindre l'objectif de 17 % en comptabilisant davantage de mesures de conservation existantes plutôt qu'en protégeant de nouvelles zones. Pour renverser la crise de la biodiversité au Canada, les gouvernements doivent protéger plus d'habitats, au lieu de s'adonner à un exercice de « comptabilité créative ».

Dans le champ des bonnes nouvelles, notons que le processus En route vers l'objectif 1 met à profit la contribution des peuples autochtones, de la société civile et d'autres partenaires, et la SNAP donne son aval à cette démarche plus participative. Cela dit, il reste à voir dans quelle mesure leurs conseils seront intégrés dans le plan final[77].

Le gouvernement fédéral a également pris l'engagement d'élargir nos réseaux de parcs nationaux, de réserves fauniques et de refuges d'oiseaux migrateurs. Aucune nouvelle zone n'a été désignée depuis 2015, mais, en 2017, Parcs Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique et la Nation Syilx/ Okanagan ont annoncé un engagement renouvelé à créer un parc national dans la région de South-Okanagan en 2017. Le gouvernement continue également de travailler avec la Première Nation des Dénés Lutsel K'eà en vue d'établir une réserve de parc national autour du bras Est du Grand lac des Esclaves. En concrétisant ces projets et d'autres projets de parcs nationaux et de réserves nationales de faune d'ici 2020, le gouvernement fédéral ferait un grand pas vers l'atteinte de ses objectifs.

Note : 3 – certains progrès ont été accomplis, mais des lacunes sérieuses subsistent quant à la mise en œuvre.

2.2.2. Gestion des parcs nationaux

Parallèlement à la protection de nouvelles zones, il faut également tenir compte de l'état des parcs nationaux existants. En réponse aux préoccupations croissantes du public au sujet du développement inapproprié et des compressions budgétaires massives des programmes de conservation de Parcs Canada en 2012[78], le gouvernement fédéral a promis de prendre des mesures pour limiter le développement dans les parcs nationaux et rétablir le financement des capacités scientifiques et de surveillance.

Dans son rapport sur les parcs de 2016[79], la SNAP fait état d'un changement considérable dans l'approche de gestion des parcs nationaux adoptée par Parcs Canada, notant que l'agence s'éloigne de sa principale

priorité prévue par la loi, c'est-à-dire la protection de la nature, pour faire davantage de place aux initiatives touristiques et commerciales, mettant ainsi en danger les espèces qui y vivent.

En réaction à cela, en janvier 2017, la ministre responsable de Parcs Canada, Catherine McKenna, a lancé la plus grande table ronde de l'histoire de notre pays et a invité les Canadiens à donner leur avis sur le bilan de l'Agence en matière de gestion de ces lieux spectaculaires qui sont nos parcs. Des milliers de Canadiens ont participé à cette consultation publique, et la plupart d'entre eux ont demandé que des mesures soient prises pour limiter le développement dans les parcs nationaux et recentrer leur mandat sur la protection de la nature. La ministre devrait fournir sa réponse aux Canadiens en juillet 2017 (une réponse officielle est exigée par la loi dans un délai de six mois); mais on attend toujours. Nous espérons que sa réponse indiquera une nouvelle orientation pour Parcs Canada et qui lui permettra de reprendre son rôle de champion de la conservation et de la protection de la nature.

Nous espérons également que l'investissement de 1,3 milliard de dollars consacré à la conservation dans le Budget de 2018 comprend les 25 millions de dollars par année promis pour la science et la surveillance écologique dans les parcs nationaux. On attend encore une confirmation à ce sujet.

Quand on entend Parcs Canada déclarer que « près de la moitié des écosystèmes des parcs nationaux sont dans un état "passable" ou "médiocre"...[80]», la conclusion est facile à tirer : le Ministère doit de toute urgence donner une orientation et accorder du financement pour recentrer Parcs Canada sur son mandat de conservation.

Sur une note positive, le gouvernement fédéral a tenu sa promesse de renforcer la protection du parc national urbain de la Rouge, précisant dans la loi que la conservation de la nature sera la première priorité dans la gestion de cette importante aire de conservation de la région du Grand Toronto. Le gouvernement a également donné suite à sa promesse d'offrir un accès gratuit à tous les parcs nationaux en 2017 dans le cadre des célébrations de Canada150 et de continuer à offrir un accès gratuit aux jeunes et aux nouveaux citoyens canadiens.

Note : 2 – nécessite une nette amélioration. Peu de mesures concrètes pour respecter l'engagement, mais la réponse de la ministre à la table ronde sur Parcs Canada pourrait changer la note

2.2.3. Aires marines protégées

De bonnes nouvelles à signaler ici. Le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne mène de main de maître les efforts pour remplir nos obligations internationales de protéger 10 % de nos milieux marins d'ici 2020. Il a aussi pris des mesures pour améliorer la protection des nouvelles aires marines protégées (AMP), notamment celle des récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine-Charlotte en Colombie-Britannique[81]. Notons également la contribution de Parcs Canada, qui a signé une entente avec le gouvernement du Nunavut et la Qikiqtani Inuit Association en vue de créer une aire marine nationale de conservation dans le détroit de Lancaster (Tallurutiup Imanga). Dotée d'une superficie de plus de 100 000 km^2, il s'agira de la plus vaste aire protégée jamais établie au Canada. Selon Pêches et Océans Canada, le gouvernement fédéral a dépassé sa promesse de protéger 5 % des milieux marins à la fin 2017 – il en a atteint 7,7 %. Cependant, les groupes de conservation ont remis en question l'utilisation d'autres mesures de conservation efficaces par zone pour atteindre la cible, et ont souligné que des mesures de protection plus strictes sont nécessaires pour protéger efficacement les écosystèmes marins du Canada et les espèces qui y vivent.

Près de 4,5 % des zones comptabilisées par Pêches et Océans Canada en vue de l'objectif de 10 % sont désignées comme des zones de fermeture des pêches en vertu de la *Loi sur les pêches*, laquelle régit seulement les activités de pêche. Par conséquent, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour assurer que toutes les activités potentiellement dangereuses, comme l'exploitation pétrolière et gazière et l'aménagement d'infrastructures, font l'objet d'un contrôle dans ces zones.

Il faudra faire plus pour s'assurer que nous avons à la fois la quantité et la qualité dans les AMP. Le fait d'y autoriser le forage pétrolier et gazier et la pêche industrielle réduit leur capacité de protéger les espèces et les habitats, sans compter que cela est incompatible avec les normes de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)[82]. Pourtant, la pêche commerciale continue d'être autorisée dans la plupart des AMP du Canada, dont quelques-unes à peine interdisent expressément les activités pétrolières et gazières. Les échanges singuliers entre les représentants de Pêches et Océans et les lobbyistes de l'industrie pétrolière – il semble d'ailleurs qu'on aurait voulu effacer leurs conversations par courriel - n'aident pas, surtout dans un contexte où l'on se penche sur la création de l'aire marine protégée du chenal Laurentien[83].

Actuellement, chaque AMP créée en vertu de la *Loi sur les océans* est régie par un règlement individuel qui peut interdire ou autoriser certaines activités. Cette pratique donne lieu à des normes incohérentes. Par exemple, le site d'intérêt de l'aire marine du chenal Laurentien comprend deux zones où des forages pétroliers et gaziers pourraient avoir lieu, tandis que l'aire marine protégée avoisinante du banc de Sainte-Anne, établie en 2017 en vertu de la *Loi sur les océans*, interdit les activités pétrolières et gazières.

Selon l'organisation West Coast Environmental Law, une solution simple serait de modifier la *Loi sur les océans* afin d'interdire toutes les activités extractives dans les aires marines protégées. « Actuellement, nous devons négocier pendant des années les activités d'extraction des ressources autorisées et interdites dans une AMP - c'est un exercice déstabilisant et frustrant quand on sait que l'objectif premier des AMP est de "protéger". Nous n'avons pas ces discussions sur les parcs nationaux en milieu terrestre, alors pourquoi cela se produit-il lorsqu'il est question d'aires marines[84]? »

Dans la même optique que les recommandations formulées par le Comité parlementaire de l'environnement et du développement durable dans son rapport de 2016, nombre d'intervenants demandent que la *Loi sur les océans* précise des normes minimales de protection pour les AMP. L'adoption de telles normes par voie législative peut apporter de la certitude, aider le Canada à respecter les normes internationales reconnues et, en fin de compte, améliorer la santé des océans. En réponse, le ministre s'est engagé à créer un groupe d'experts chargé de formuler des recommandations sur les normes minimales, dont on attend les résultats avec beaucoup d'impatience[85].

Le gouvernement fédéral a reconnu le délai trop long pour établir une aire marine protégée en vertu de la *Loi sur les océans* et a proposé des modifications législatives pour combler ces lacunes[86]. Le gouvernement doit être louangé pour ces modifications proposées, qui prévoient une nouvelle option en vertu de la *Loi sur les océans* pour désigner une aire marine protégée provisoire par arrêté ministériel, un processus beaucoup plus rapide que celui utilisé actuellement. Des modifications connexes visant la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* établiront une nouvelle autorité juridique qui pourra être utilisée pour interdire de nouvelles activités pétrolières et gazières dans les AMP et y annuler les intérêts pétroliers et gaziers existants dans certaines circonstances[87]. Ce sont là des mesures concrètes pour aider le Canada à protéger les océans de façon plus rapide et plus efficace.

Note : 4 – progrès considérables. L'engagement de 2017 a été respecté, mais du travail reste à faire pour ce qui est de la qualité de la protection.

2.3. Le Budget de 2018

Le dernier budget fédéral prévoit un investissement de 1,3 milliard de dollars sur cinq ans pour la conservation de la nature.

La SNAP a célébré cet investissement historique en soulignant que : « Le budget de 2018 reconnaît ainsi l'ampleur de la crise de la biodiversité à laquelle nous sommes confrontés ainsi que l'importance d'appuyer les efforts de conservation que déploient tous les ordres de gouvernement, la société civile et d'autres partenaires[88]. »

La Fondation David Suzuki a décrit le budget de 2018 comme un « ... investissement historique pour la faune et la nature sauvage du Canada » et un « facteur qui va changer la donne[89]. »

Nature Canada a aussi eu une réaction positive : « Amoureux de la nature – réjouissez-vous : La protection de la nature prend son envol et le Budget fédéral de 2018 nous aide à décoller! Nous pensons que la faune du Canada se réjouirait aussi. (...) La conservation de la nature n'est plus quelque chose de souhaitable, mais plutôt quelque chose d'impératif pour le Canada[90]. »

L'Initiative de conservation Yellowstone to Yukon a fait remarquer que cet investissement « ... signale un vent de changement. Ce genre de démarche montre que le gouvernement prend au sérieux la protection de la nature à l'échelle dont elle a besoin pour s'épanouir[91]. Maintenant, le dur labeur nous attend, car nous avons besoin de différentes approches de conservation dans différentes régions du Canada. Cela comprend une planification minutieuse de l'emplacement des nouvelles aires protégées qui tient compte des milieux intacts, de la connectivité, des espèces en péril, et plus encore[92]. »

Même l'acteur Leonarde DiCaprio a tweeté ses félicitations à propos de cet « investissement historique dans la nature[93]. »

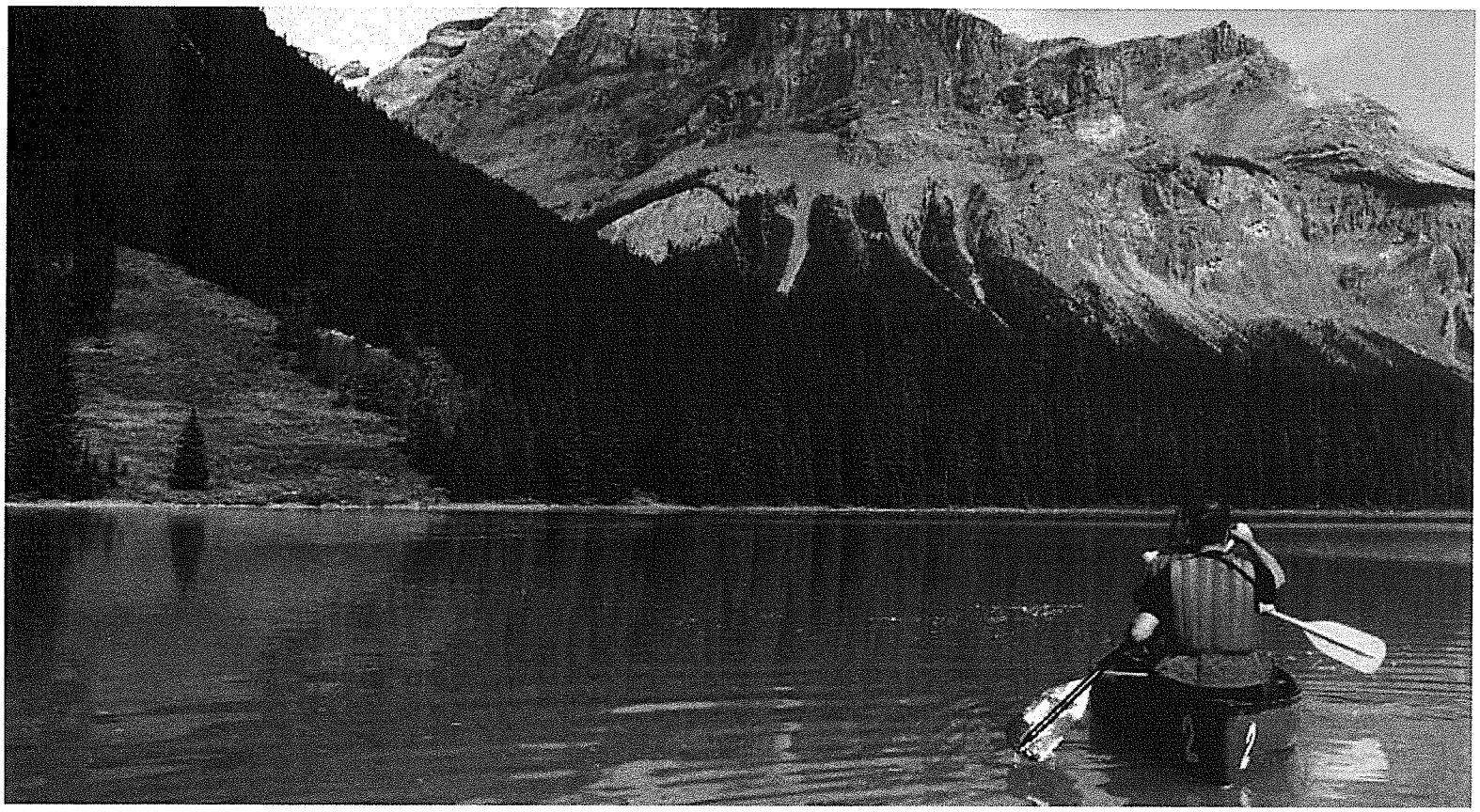
Nous sommes encouragés par l'ampleur de l'investissement et l'appui aux initiatives de conservation menées par les Autochtones ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il faut maintenant allouer les fonds principalement pour appuyer les partenariats qui permettent d'établir de nouvelles aires protégées et pour planifier les mesures de conservation en tenant compte des besoins de la nature et en se fondant sur les connaissances scientifiques et le savoir autochtone[94].

Note : 5 – engagement respecté. L'allocation des fonds permettra d'évaluer les retombées.

ENJEU 3. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La *Loi sur l'évaluation environnementale* (EE) peut être un outil essentiel pour éviter les dommages écologiques, améliorer les retombées potentielles, mettre à profit les connaissances et les valeurs des collectivités dans la prise de décisions concernant l'environnement et assurer que l'exploitation des ressources s'aligne sur les objectifs climatiques et autres objectifs stratégiques, comme la planification régionale. Les promoteurs de projets bénéficient également de processus d'EE efficaces, qui permettent de réduire les conflits, de faciliter la planification des projets et de déceler rapidement les problèmes qui pourraient entraîner des coûts importants, des retards ou même des obstacles au développement.

Par ailleurs, les évaluations environnementales inadéquates peuvent accroître les conflits dans les collectivités et à l'échelle nationale, être perçues comme une formalité administrative plutôt qu'un outil de planification, imposer un fardeau excessif aux gouvernements participants, aux peuples autochtones et au public, être réactives plutôt que proactives et chercher à « dorer la pilule » plutôt qu'à encourager le bien-être social, environnemental et économique.



3.1. La promesse électorale

« Nous lancerons immédiatement un examen public des processus d'évaluation environnementale en vigueur au Canada. ... en instaurer un nouveau qui sera exhaustif, équitable et se déroulera en temps opportun afin de :

- réinstituer une surveillance rigoureuse et des évaluations environnementales approfondies dans les domaines qui relèvent de la compétence fédérale, tout en collaborant avec les administrations provinciales et territoriales pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de dédoublement;
- garantir que les décisions se fondent sur des faits et sur des données scientifiques et probantes, et qu'elles sont dans l'intérêt du public;
- donner aux Canadiens des moyens d'exprimer leurs opinions, et à des spécialistes la possibilité de participer utilement aux processus d'évaluation;
- contraindre les promoteurs de projets à choisir les meilleures technologies pour réduire les répercussions sur l'environnement.

Dans le cadre de cet examen, nous moderniserons l'Office national de l'énergie pour qu'il puisse regagner la confiance du public. Nous veillerons à ce que les régions y soient largement représentées et à ce qu'il dispose d'une expertise suffisante dans des domaines comme la science environnementale, le développement communautaire et le savoir traditionnel autochtone[95]. »

3.2. Les lettres de mandat

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique

« Avec l'appui du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, et du ministre des Ressources naturelles, passer immédiatement en revue les processus canadiens d'évaluation environnementale afin de regagner la confiance du public, commercialiser nos ressources et introduire de nouveaux processus équitables qui permettront :

- de rétablir une surveillance étroite et des évaluations environnementales exhaustives des secteurs relevant de la compétence du gouvernement fédéral, tout en travaillant avec les provinces et les territoires pour éviter tout chevauchement;
- de veiller à ce que les décisions se fondent sur la science, les faits et les preuves, et servent l'intérêt du public;
- de fournir aux Canadiens et aux Canadiennes des moyens pour exprimer leurs points de vue, et aux experts la possibilité d'y contribuer réellement; et
- d'exiger que les promoteurs de projet choisissent les meilleures technologies disponibles pour réduire les incidences environnementales[96]. »

Cette référence à l'amélioration de l'évaluation environnementale figure également dans les lettres de mandat des ministres des Ressources naturelles et des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne[97][98]. En outre, le ministre des Ressources naturelles a reçu le mandat de : « Moderniser l'Office national de l'énergie afin que sa composition reflète les points de vue des régions et qu'il ait suffisamment d'expertise dans les domaines de la science de l'environnement, du développement communautaire et du savoir ancestral autochtone[99]. »

3.3. Notre évaluation

L'engagement d'examiner les processus d'EE du Canada a été respecté. Cependant, celui de mettre en place de nouveaux processus d'EE équitables pour atteindre les objectifs spécifiés n'a été que partiellement respecté. Beaucoup de travail reste à faire pour que le gouvernement tienne sa promesse.

À la mi-février, la ministre McKenna a présenté le projet de loi C-69 dans le but d'édicter une nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* (en remplacement de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale,* 2012), d'édicter une nouvelle L*oi sur la Régie canadienne de l'énergie* (en remplacement de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*), et de modifier la *Loi sur la protection de la navigation* (qui s'appellera *Loi sur les eaux navigables canadiennes*).

Le projet de loi est le fruit du travail d'un groupe d'experts chargé d'examiner les processus fédéraux d'évaluation environnementale[100], processus qui a été généralement bien accueilli par les groupes environnementaux. Un deuxième groupe d'experts a examiné l'Office national de l'énergie (ONE) et un comité parlementaire a examiné la *Loi sur la protection de la navigation* (LPN)[101].

Dans l'ensemble, la *Loi sur l'évaluation d'impact* passe le test, mais avec une faible note. Elle comporte néanmoins divers éléments positifs, notamment parce qu'elle :

- tient compte des effets positifs et négatifs plus larges sur les plans social, sanitaire, sexospécifique et économique, en plus des impacts environnementaux;
- prend en considération les engagements du Canada à l'égard des accords internationaux et des accords sur le climat;
- consolide les évaluations au sein d'une seule agence;
- créé un organisme de réglementation du secteur de l'énergie pour remplacer l'ONE, aujourd'hui sous l'emprise de l'industrie;
- prévoit l'obligation de tenir compte du savoir autochtone;
- favorise une plus grande transparence;
- élimine le « critère de sélection » qui limitait la participation à l'examen des pipelines uniquement aux parties considérées comme « directement touchées »;
- accorde une plus grande importance à l'évaluation régionale et stratégique;
- offre au public la possibilité de participer plus tôt aux processus d'examen[102].

Le fait de remplacer « évaluation environnementale » par « évaluation d'impact » signifie plus qu'un petit changement sémantique. Comme l'a fait remarquer le groupe d'experts, les Canadiens veulent que les processus d'EE « ...aille au-delà du milieu naturel pour englober tous les impacts, positifs et négatifs, susceptibles de découler d'un projet... que les questions sociales, les opportunités économiques, les effets sur la santé et les préoccupations culturelles soient pris en considération[103]. »

West Coast Environmental Law a réagi de manière modérée, faisant observer que ce nouveau projet de loi contient des mesures importantes pour aider à respecter cet engagement de corriger les lacunes dois environnementales du Canada, mais que les améliorations sont minées par des faiblesses et que des modifications sont nécessaires pour répondre aux principales préoccupations et rétablir la confiance du public[104].

Nous constatons que le projet de loi C-69 est insuffisant sur un certain nombre de questions clés, notamment :

- l'absence de « fondements juridiques » pour empêcher les décideurs d'approuver des projets dont les impacts sont manifestement inacceptables[105];
- le défaut d'établir des exigences juridiques pour les évaluations régionales et stratégiques (discrétionnaire en vertu de l'AAI)[106];
- l'absence de l'obligation de faire en sorte que les décisions contiennent une justification explicite et publique de tout compromis;
- l'impossibilité pour le public de faire appel d'une décision[107];
- le fait de ne pas assurer que les intérêts économiques ne l'emportent pas sur d'autres considérations lorsqu'il s'agit de déterminer « l'intérêt public » au sens large[108];
- aucune mention à la nécessité de démontrer une contribution nette à la durabilité[109];
- le maintien de l'accent actuel sur les « grands projets », sans tenir compte de la grande majorité des initiatives soumises à la réglementation fédérale qui contribuent aux effets cumulatifs[110];
- aucune mention à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et au consentement des Autochtones[111];
- trop de dispositions discrétionnaires plutôt que des dispositions obligatoires[112];
- des faiblesses en ce qui concerne les informations devant être mises à la disposition du public sur la base de données dans Internet;
- défaut de mettre en œuvre toutes les recommandations du groupe d'experts sur la modernisation de l'ONE visant à séparer les intérêts pétroliers et ceux de l'État[113];
- le fait de ne pas reconnaître que les parcs nationaux et les autres aires protégées fédérales doivent faire l'objet d'une norme d'évaluation plus élevée pour les projets de développement;
- le fait d'indiquer que les décisions doivent simplement tenir compte de la science et des connaissances autochtones, plutôt que d'être fondées sur celles-ci[114];
- le fait de renforcer le pouvoir des offices des hydrocarbures extracôtiers contrôlés par l'industrie en leur permettant d'être représentés aux commissions d'examen de l'évaluation d'impact des projets de forage extracôtier[115];
- le défaut d'établir une nouvelle agence d'information sur l'énergie (nécessaire pour harmoniser les projections de l'offre et de la demande de pétrole et de gaz du Canada avec les engagements climatiques du pays en vertu de l'Accord de Paris)[116].

Nous sommes heureux de voir que le gouvernement a présenté un nouveau projet de loi pour remplacer la LCEE (2012), conformément à ses engagements énoncés dans sa plateforme électorale et la lettre de mandat. « Il y a beaucoup de bonnes choses là-dedans », souligne West Coast Environmental Law. « Le gouvernement est en train d'apporter des changements importants à certains des aspects qui étaient le plus souvent bafoués dans les anciennes lois[117]. »

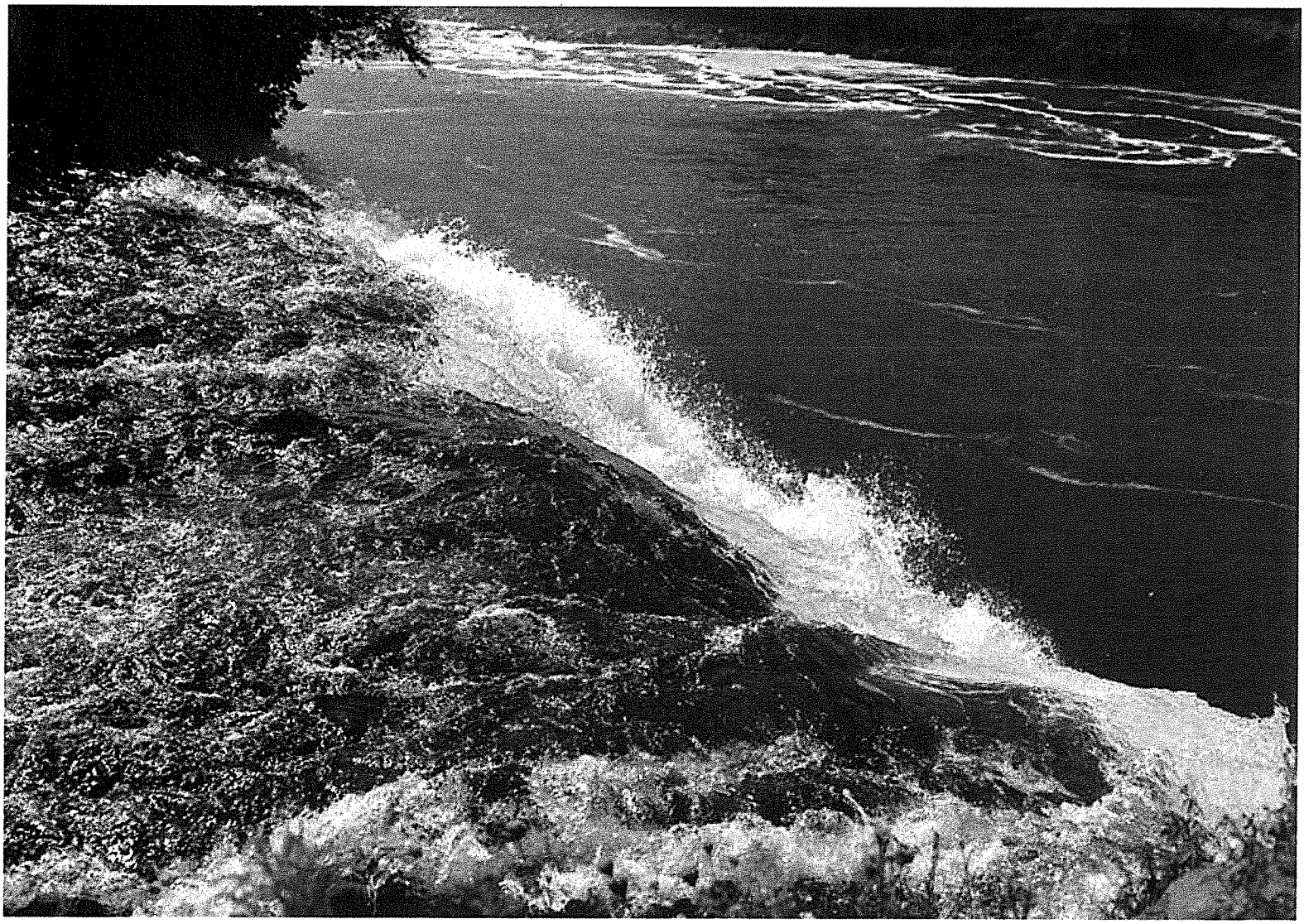
En même temps, la nature facultative du projet de loi signifie qu'en réalité, il est possible que les processus d'évaluation et les décisions puissent suivre en grande partie le statu quo. De plus, bien que l'examen ait été l'occasion d'un changement transformateur, le projet de loi C-69 semble sortir du même moule. Le projet de loi C-69 « ... n'offre pas grand-chose pour ceux qui espèrent un nouveau régime d'évaluation audacieux et novateur[118]. » De même, Robert Gibson, professeur à l'Université de Waterloo, a émis le commentaire suivant : « certains aspects de ce projet de loi dépassent mes attentes, d'autres sont inquiétants, et d'autres ont désespérément besoin d'être clarifiés. C'est certainement mieux que la loi actuelle. C'est ce qu'on appellerait un petit obstacle dans le sport[119]. »

En somme, le projet de loi respecte l'engagement de mettre en place de nouveaux processus d'évaluation environnementale, mais ne parvient pas à rétablir la confiance du public et à faire en sorte que les décisions soient fondées sur la science et le savoir autochtone. Ces graves lacunes doivent être corrigées avant que le projet de loi C-69 ne devienne loi, et nous espérons que le processus parlementaire nous donnera l'occasion de le faire.

Note : 2 – nécessite une nette amélioration; peu de mesures pour respecter l'engagement. Possibilité d'améliorer la loi au sein du Comité.

ENJEU 4. EAU

Le Canada est un pays riche en eau douce : en moyenne, les cours d'eau canadiens déversent près de 9 % des ressources en eau renouvelables de la planète chaque année[120]. L'eau occupe une grande partie de notre territoire, plus que dans tout autre pays. Mentionnons en particulier les Grands Lacs, qui forment la plus grande superficie d'eau douce à l'échelle mondiale, et le formidable fleuve Fraser. Ce patrimoine inestimable nécessite un régime réglementaire diligent qui protège et conserve une ressource aussi vitale.



4.1. La promesse électorale

« Nous nous engagerons à protéger les Grands Lacs, le bassin du fleuve Saint-Laurent et celui du lac Winnipeg.
Nous collaborerons avec le Québec, l'Ontario et le Manitoba – ainsi qu'avec nos partenaires américains – pour empêcher la propagation d'espèces envahissantes, lancer des initiatives s'appuyant sur des données scientifiques et ayant pour but de mieux connaître et contrôler les niveaux d'eau, et procéder à la dépollution des littoraux.
Nous renforcerons notre engagement à collaborer avec d'autres gouvernements pour protéger les eaux douces du Canada... Nous appliquerons notamment les recommandations de la Commission Cohen concernant le rétablissement des stocks de saumon sockeye dans le fleuve Fraser[121]. »

4.2. Les lettres de mandat

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique

« Traiter nos eaux douces comme une précieuse ressource qui doit faire l'objet d'une protection et d'une gouvernance prudente, notamment en collaborant avec d'autres ordres de gouvernement pour protéger les eaux douces du Canada par le biais de la sensibilisation, de la géocartographie, de la protection des bassins versants et d'investissements dans les meilleures technologies de traitement des eaux usées.
Collaborer avec le ministre des Finances pour respecter nos engagements envers le G20 et éliminer progressivement nos subventions à l'industrie des combustibles fossiles à moyen terme.
Suivre les recommandations de la Commission Cohen concernant le rétablissement des stocks de saumon sockeye dans le fleuve Fraser.
Travailler en collaboration avec le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne afin de renouveler notre engagement relativement à la protection des Grands Lacs, du bassin du Saint Laurent et du bassin du Lac Winnipeg[122]. »

Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne

« Donner suite aux recommandations de la Commission Cohen sur le rétablissement des populations de saumon dans le fleuve Fraser.
Travailler en collaboration avec la ministre de l'Environnement et du Changement climatique afin de renouveler notre engagement relativement à la protection des Grands Lacs, du bassin du Saint-Laurent et du bassin du Lac Winnipeg.
Travailler en collaboration avec le ministre des Transports à revoir les modifications à la *Loi sur les pêches* et à la *Loi sur la protection des eaux navigables* apportées par le précédent gouvernement, réinstaurer les protections éliminées et intégrer des mécanismes de protection modernes[123]. »

4.3. Notre évaluation

4.3.1. *Loi sur les pêches*

Plus tôt cette année, le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, M. Dominic LeBlanc, a présenté le projet de loi C-68 concernant une nouvelle *Loi sur les pêches*. Cette loi avait été considérablement affaiblie en 2012 par l'ancien gouvernement fédéral[124].

Le projet de loi a reçu un accueil favorable de la part de nombreux groupes[125]. Dans une déclaration, West Coast Environmental Law a dit que « Le gouvernement a non seulement restauré les protections éliminées, en particulier pour les habitats des poissons, mais il a aussi intégré plusieurs modernisations qu'on attendait depuis longtemps[126]. Les scientifiques ont réservé un bel accueil à la nouvelle loi : « C'est comme jour de Noël pour les geeks des politiques sur les pêches[127]. »

La modification la plus importante est probablement le rétablissement de la protection juridique de l'habitat des poissons. La loi interdira à nouveau la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson, ce qu'on appelle officieusement la DDP de l'habitat. Le ministre est de nouveau tenu d'autoriser toute activité qui nuit à l'habitat du poisson. Cette exigence essentielle a été supprimée en 2012 et remplacée par des dispositions plus souples et non exécutoires. Les scientifiques s'entendent pour dire qu'il est impossible de protéger les poissons sans protéger leur habitat.

La *Loi sur les pêches* comporte aussi des modernisations importantes. Entre autres, la *Loi*[128]:

- prévoit de nouveaux pouvoirs pour imposer des restrictions à court terme sur les pêches en cas d'urgence (comme dans le cas récent de décès massifs de baleines noires);
- élimine la capture des baleines pour les garder en captivité, à moins que la baleine ne soit blessée, stressée ou nécessitant des soins;
- prévoit que le ministre peut envisager de reconstituer les stocks de poissons dans certaines circonstances;
- comporte des exigences explicites concernant les droits des peuples autochtones et leurs systèmes de connaissances;
- permet au Canada de conclure des accords de gestion avec les instances dirigeantes autochtones;
- crée un registre public en ligne pour accroître la transparence.

Le gouvernement a également prévu 284 millions de dollars sur cinq ans pour améliorer l'application des nouvelles mesures législatives. Il s'agit peut-être de l'investissement le plus important que notre pays ait jamais fait dans l'application de la *Loi sur les pêches*.

Il reste des points à améliorer. Les projets de moindre envergure qui affectent les poissons et leur habitat seront assujettis à des codes de pratiques et à des normes, plutôt qu'à des règlements. Il ne sera pas nécessaire de consigner les données de ces projets dans le registre public, de sorte qu'il sera difficile de faire le suivi de leurs effets cumulatifs sur l'habitat (bien que la *Loi* exige, pour la toute première fois, l'examen des effets cumulatifs d'un projet proposé).

La *Loi* est remplie de dispositions discrétionnaires, ce qui signifie que le ministre décide si une mesure de protection des poissons et de leur habitat est nécessaire ou non. Le libellé actuel pourrait laisser entendre

qu'un ministre peut simplement « ne pas croire » que les stocks de poissons ont diminué, ou en tenir compte et décider de ne pas agir[129]. De plus, on juge que les obligations de reconstituer les stocks de poissons épuisés pourraient être plus rigoureuses.

Partout au Canada, on continue à observer une diminution des habitats des poissons, dont le nombre d'espèces en péril augmente. Dans un tel contexte, la Loi doit être plus musclée et établir des critères objectifs pour protéger les poissons et leurs habitats, en plus d'exiger que le gouvernement rende des comptes à ce sujet. Selon le professeur Martin Olszynski, spécialisé dans le droit de la pêche, « l'une des principales préoccupations est le caractère discrétionnaire des divers pouvoirs du ministre. En termes simples, la mise en œuvre du projet de loi C-68 pourrait être très différente en fonction du parti qui gouverne, et les Canadiens qui demandent un niveau de protection de base pour le poisson et son habitat ont peu de recours juridiques à leur disposition[130]. »

Enfin, le gouvernement n'est pas tenu de préparer des évaluations périodiques systématiques de l'état de l'habitat du poisson à l'échelle du pays, comme beaucoup l'avaient demandé. WWF-Canada avait d'ailleurs insisté sur le besoin de le faire dans ses évaluations nationales de l'état de santé des ressources en eau douce et des menaces qui pèsent sur ces dernières[131].

Dans l'ensemble, le projet de loi C-68 rétablit les protections disparues des versions antérieures de la Loi sur les pêches. Comme le fait remarquer West Coast Environmental Law, « la Loi sur les pêches du Canada se doit d'assurer une meilleure protection des poissons et de leurs habitats, et ces modifications semblent indiquer que nous allons faire un grand pas dans cette direction[132]. »

Note : 4 – progrès considérable. Certaines questions politiques en suspens peuvent être réglées au sein du Comité.

4.3.2. Loi sur les eaux navigables canadiennes

Bien que le projet de loi C-69 ait surtout porté sur les changements touchant l'évaluation environnementale, il comprend aussi d'importantes modifications à la *Loi sur la protection de la navigation*, qui sera rebaptisée *Loi sur les eaux navigables canadiennes*.

Au moment d'élaborer une loi visant à protéger nos rivières et nos lacs, on doit se poser la question cruciale suivante : les lacs et les rivières du Canada sont-ils des voies de transport ou sont-ils le « fondement de la vie.... et essentiels pour les systèmes socioéconomiques et la santé des écosystèmes...? » (C'est l'actuelle ministre des Sciences du Canada, Mme Kirsty Duncan, qui avait soulevé cette question en 2012)[133]. En d'autres termes, la *Loi sur les eaux navigables canadiennes* devrait-elle protéger uniquement la navigation humaine ou devrait-elle protéger les valeurs environnementales, sociales et culturelles plus larges associées aux eaux navigables[134]?

Avant 2012, les lois environnementales du Canada exigeaient une évaluation des impacts environnementaux avant que le gouvernement fédéral n'approuve un projet d'aménagement sur les eaux navigables. Le gouvernement fédéral précédent a modifié les lois et réduit les exigences en matière d'approbation afin de ne considérer que les impacts sur la navigation, puis seulement pour 159 rivières et lacs (plus trois océans). Ce fut une perte de protections juridiques cruciales pour la grande majorité des quelque 2,5 millions de rivières et de lacs navigables du Canada.

Malheureusement, le projet de loi C-69 ne rétablit pas les protections juridiques perdues. La nouvelle loi

proposée comprend des protections juridiques qui sont très ciblées, excluent les valeurs environnementales et, dans bien des cas, sont sensiblement plus faibles que la version d'avant 2012. Il est vrai qu'une certaine protection juridique pour la navigation sera étendue à la plupart des eaux navigables, mais nous avons quand même des inquiétudes :

- le projet de loi C-69 va résolument dans le sens de la protection de ce que le personnel de Transports Canada a appelé les « autoroutes aquatiques » plutôt que des valeurs plus larges;
- le projet de loi C-69 ne rétablit pas l'obligation de tenir compte des impacts environnementaux résultant des ouvrages dans les eaux navigables (sauf dans le cas de projets de grande envergure);
- le projet de loi C-69 contient des définitions restreintes, ce qui veut dire qu'un nombre important de lacs et de rivières qui bénéficiaient d'une protection juridique avant 2012 ne la récupéreront pas en 2018;
- le projet de loi C-69 laisse dans bien des cas au public, et non au gouvernement, le soin de se plaindre à un promoteur privé lorsqu'un projet menace la navigation.

Note d'espoir : la *Loi* prévoit que les décideurs doivent « veiller au respect des droits des peuples autochtones du Canada... » dans le cadre de la prise de décisions. Par conséquent, dans certains cas où les droits des nations autochtones nécessitent une évaluation globale des valeurs environnementales, sociales et culturelles d'un plan d'eau, le gouvernement peut se voir contraint d'abandonner son approche limitée de « route aquatique ».

En somme, le gouvernement fédéral a promis aux Canadiens de rétablir les protections perdues pour les eaux navigables. En adoptant une approche qui met l'accent sur la navigation et en permettant aux promoteurs ou au ministre (selon les circonstances) de contourner les exigences d'un processus d'approbation transparent, la *Loi sur les eaux navigables canadiennes* manque le bateau.

Note : 2 – nécessite une nette amélioration; peu de mesures pour respecter l'engagement. Possibilité d'améliorer la loi au sein du Comité.

4.3.3. Les Grands Lacs

Depuis longtemps, les Grands Lacs suscitent d'importantes préoccupations sur le plan environnemental : le lac Érié qui a été « déclaré mort » dans les années 1970, la pollution par des substances chimiques toxiques provenant des usines de pâte à papier dans les années 1980, les espèces envahissantes comme la moule zébrée dans les années 1990, les niveaux d'eau dans les années 2000, et encore une fois le lac Érié qui a subi une importante prolifération d'algues toxiques au cours de la dernière décennie.

Cette immense masse d'eau douce est partagée entre le Canada et les États-Unis. Les deux pays ont conclu l'*Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, et sont donc assujettis à des engagements précis en en matière de rétablissement de la santé écologique des Grands Lacs.

Notre évaluation

Les engagements du gouvernement fédéral étaient plutôt génériques : « ... renouveler notre engagement à l'égard de la protection des Grands Lacs... » De ce fait, on ne peut se prononcer que sur ce qui a été annoncé ou mis en œuvre en dehors des lettres de mandat relativement à la lutte contre la pollution dans les Grands Lacs.

À la fin 2017, la ministre McKenna a annoncé une enveloppe budgétaire de 45 millions de dollars sur cinq ans destinée à l'*Initiative de protection des Grands Lacs*[135]. Les fonds seront utilisés pour « ... réduire les algues toxiques et nuisibles et renforcer la résilience des milieux humides côtiers des Grands Lacs[136]. » Ce nouveau financement est une bonne chose, mais il est clair que consacrer 9 millions de dollars par année au plus grand système d'eau douce du monde n'est pas suffisant, surtout si l'on songe à l'état du lac Érié[137].

Au début de 2018, l'Ontario et le gouvernement fédéral ont lancé une initiative conjointe pour lutter contre la prolifération d'algues dans le lac Érié : le Plan d'action Canada-Ontario pour le lac Érié. Le Plan comprend 128 engagements pris par les gouvernements, les offices de protection de la nature et les organisations agricoles. « C'est un bon départ[138]» – c'est ce que les groupes environnementaux ont dit du Plan, dont la grande faiblesse est l'absence totale d'exigences obligatoires. Le Plan n'est rien d'autre qu'un ensemble de mesures volontaires. Freshwater Future Canada a mieux résumé la situation en disant : « C'est formidable de voir des groupes agricoles exprimer leur engagement envers la santé du lac Érié, mais les leçons apprises au Michigan et en Ohio indiquent que les programmes volontaires ne suffisent pas. Nous avons besoin de règlements judicieux afin d'assurer que tous les agriculteurs prennent des précautions pour réduire la pollution par ruissellement qui se déverse dans le lac. »

Les faibles engagements budgétaires et la faiblesse du Plan d'action pour le lac Érié ont de quoi inquiéter, surtout lorsqu'on mesure les coûts économiques de la prolifération d'algues dans le lac Érié. Selon les estimations d'une étude parrainée par le gouvernement fédéral, cette prolifération cause plus de 270 millions de dollars en dommages chaque année[139]. « Nous constatons que [les proliférations d'algues] risquent d'entraîner des coûts très importants pour l'économie du bassin du lac Érié sur une période de 30 ans si rien n'est fait pour changer le statu quo. De plus, une part importante de ces coûts peut être évitée si des mesures politiques sont prises pour contrôler les charges de phosphore dans le lac », expliquent les chercheurs[140].

Note : 2 – nécessite une nette amélioration; peu de mesures ont été prises pour respecter l'engagement : Nous ne comprenons pas comment ces mesures « renouvellent l'engagement à l'égard de la protection des Grands Lacs ».

4.3.4. La Commission Cohen sur le saumon du fleuve Fraser

Le déclin soutenu du saumon rouge dans le fleuve Fraser au cours des dernières décennies a exercé une pression énorme sur les communautés autochtones et non autochtones dont la survie dépend de ce poisson, que ce soit à des fins alimentaires, sociales et cérémonielles, récréatives ou de subsistance. Le faible nombre de poissons a entraîné la fermeture de la pêche au saumon sockeye pendant de nombreuses années.

Le gouvernement fédéral précédent a créé la *Commission d'enquête sur le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser*, dirigée par le juge Bruce Cohen, afin d'enquêter sur les causes du déclin et de recommander des solutions pour y remédier. La Commission a duré plus de deux ans et, en 2012, elle a publié un rapport en trois volumes contenant 75 recommandations. L'ensemble de l'enquête a coûté quelque 37 millions de dollars.

Les recommandations sont pragmatiques et de portée générale, couvrant la protection de l'habitat, la salmoniculture, la gestion des écloseries, la gestion des pêches, la responsabilisation du gouvernement et plus encore.

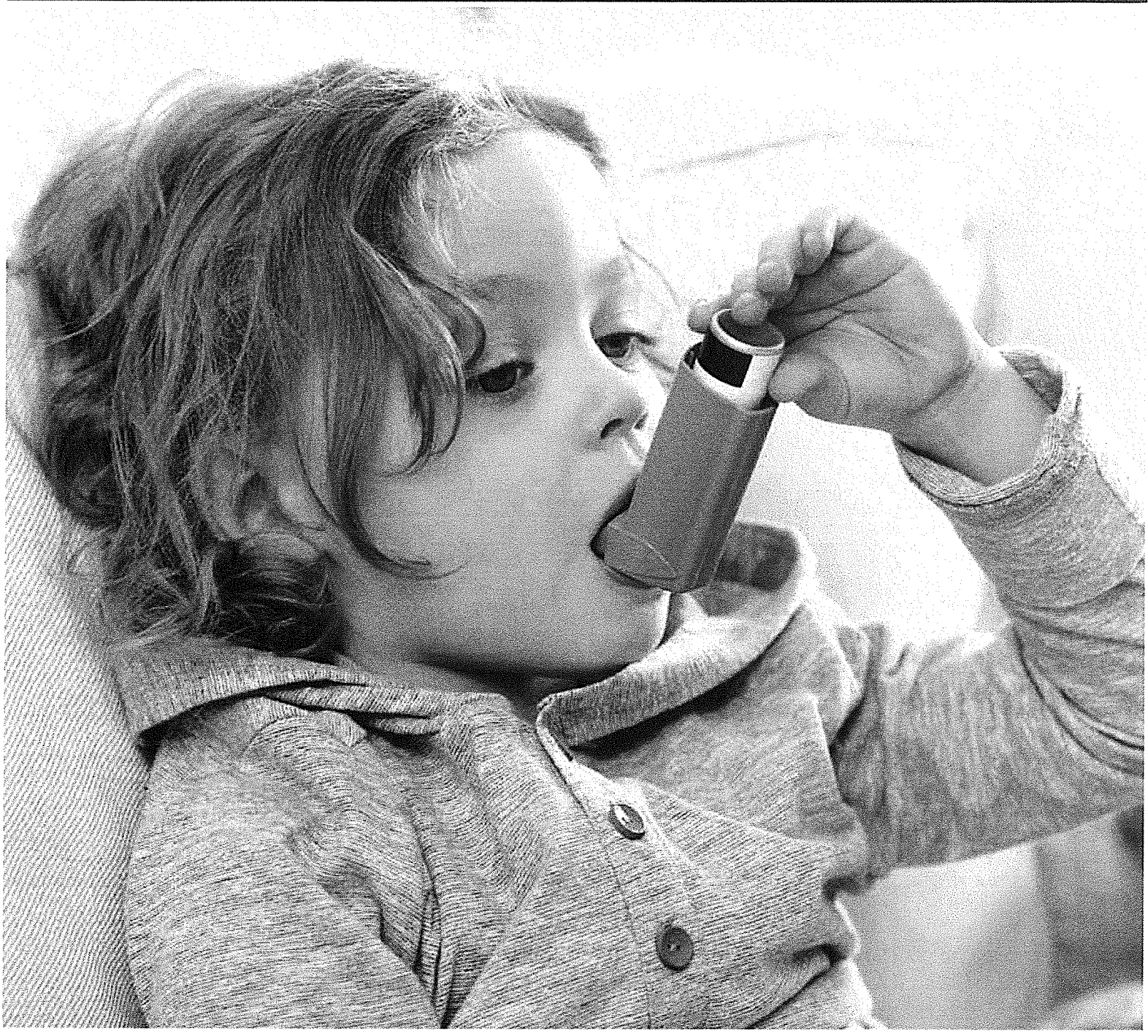
Notre évaluation

En 2017, le gouvernement fédéral a présenté un rapport annuel de mise en œuvre, et bien que ce rapport d'étape, comme celui de 2016, soit une importante démonstration de transparence, de nombreux détails dans le rapport sont décevants. On observe que la mise en œuvre des recommandations a ralenti depuis la dernière mise à jour en 2016. La mise à jour de 2017 fait état de 64 des 75 recommandations pour lesquelles on a « assuré un suivi ».

Bien qu'il s'agisse d'un bon départ, les recommandations devaient être entièrement mises en œuvre, et non seulement « faire l'objet d'un suivi ». Bon nombre des recommandations sont assorties d'échéances, devenues caduques depuis longtemps. Dans bien des cas, lorsque Pêches et Océans Canada indique avoir « assuré un suivi » des recommandations, il est loin de les avoir réellement mises en œuvre.

Note : 2 – nécessite une nette amélioration; peu de mesures concrètes ont été prises pour respecter l'engagement

ENJEU 5.
RÉFORME DE LA LCPE



5.0. Réforme de la LCPE

La LCPE est la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement,* une loi de l'ère Mulroney où cinq lois environnementales différentes ont été combinées en une seule. La LCPE est devenue la principale loi fédérale visant à protéger les Canadiens et leur environnement contre la pollution par des substances toxiques. Les spécialistes de l'environnement ont souvent critiqué la Loi en la jugeant trop lente, dépourvue de mesures de responsabilisation et inefficace pour réduire la pollution par les substances chimiques toxiques afin de protéger les Canadiens et l'environnement[141]. Leurs préoccupations sont valables : selon le Conference Board du Canada, notre pays se classe 14e parmi 16 pays pairs en matière de performance environnementale[142].

La promesse électorale
Le programme électoral ne contenait aucune promesse officielle relative à la LCPE. Toutefois, le gouvernement actuel est tenu d'examiner la loi parce que la LCPE contient une disposition d'examen automatique exigeant que le gouvernement en place procède à un examen public tous les cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique
Bien que la LCPE ne soit pas expressément mentionnée dans la lettre de mandat, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique convient que « ...des changements doivent être apportés à cette loi pour la moderniser et l'améliorer » et affirme que « ...[le gouvernement] s'engage à publier un rapport détaillé expliquant son approche globale pour améliorer la mise en œuvre de la Loi...[143] »

Notre évaluation

C'est le *Comité permanent de l'environnement et du développement durable* de la Chambre des communes qui a amorcé l'examen de la LCPE. En fait, le Comité a reçu le mandat de réviser la loi, plus particulièrement en ce qui a trait à la qualité de l'air et de l'eau, à la planification de la prévention de la pollution, aux seuils de précaution relatifs à la persistance et à la bioaccumulation dans le cadre des évaluations toxicologiques, à la gestion des produits chimiques, aux stratégies de gestion du risque et à la réévaluation de substances[144].

Le Comité a tenu des audiences auxquelles ont été invités plus de 55 représentants de l'industrie, de groupes environnementaux et du milieu universitaire, en plus d'avoir reçu d'observations par écrit. Il a publié son rapport d'examen de la LCPE en juin 2017[145]. Dans la foulée, les membres du Parti conservateur qui siégeaient au Comité ont publié un rapport dissident[146] et les membres du NPD ont publié un rapport supplémentaire[147]. Les deux partis d'opposition conviennent de la nécessité de modifier et d'améliorer la LCPE.

Lors de la publication du rapport, la présidente du Comité Deborah Schulte, députée de King-Vaughan, a déclaré : « La *Loi* existe depuis maintenant près de 30 ans. Il est temps de la moderniser à la lumière des nouvelles connaissances scientifiques et des concepts en constante évolution en matière de droit environnemental. »

Le rapport a été bien accueilli par les groupes environnementaux[148]. Environmental Defence a noté que « Les lois du Canada sont aujourd'hui nettement plus faibles que celles de l'Europe et des États-Unis lorsqu'il s'agit de réglementer les produits chimiques toxiques. Les recommandations du rapport

fournissent une base solide pour enfin assurer une solide protection de la santé humaine et des écosystèmes[149]. »

Le rapport demande l'interdiction des « substances extrêmement préoccupantes », à moins que l'industrie démontre que les substances peuvent être utilisées ou émises sans danger et qu'il n'existe aucun substitut viable. Cette approche de « renversement du fardeau » répond aux préoccupations soulevées par les défenseurs de la santé publique, pour qui la LCPE actuelle n'est pas assez préventive et sous-estime les risques.

Dans le rapport, le Comité recommande que la Loi soit modifié pour :

- tenir compte des perturbateurs endocriniens et des populations vulnérables;
- exiger que les évaluations des risques chimiques portent sur les expositions globales aux substances ainsi que sur les effets cumulatifs et synergiques e ces dernières;
- imposer l'étiquetage obligatoire de tous les produits de consommation contenant des substances chimiques dont on connaît ou soupçonne les effets nocifs pour la santé;
- intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme par la reconnaissance juridique du droit à n environnement sain, la protection des populations vulnérables et l'amélioration des possibilités de participation du public;
- modifier le processus d'examen et d'approbation pour les nouveaux produits chimiques;
- prévoir une réévaluation obligatoire d'une substance, dans des délais prescrits, lorsqu'un autre pays de l'OCDE impose de nouvelles restrictions sur cette dernière, lorsque l'emploi de la substance s'est l argement répandu, ou lorsqu'on découvre de nouvelles informations à son sujet.

Le gouvernement fédéral devait fournir une réponse dans les 120 jours suivant la publication du rapport. La réponse est venue sous la forme d'une lettre de la ministre McKenna à l'intention de la présidente du Comité, comité, Mme Schulte. Dans sa lettre, la ministre dit que « ... le gouvernement convient avec le Comité que des changements doivent être apportés à cette loi pour la moderniser et laméliorer la LCPE[150]. »

Cet examen législatif a eu lieu sous la gouverne du gouvernement actuel, qui a l'obligation de répondre au rapport du Comité. À ce titre, nous sommes heureux que le ministre McKenna se soit engagé à répondre à chacune des recommandations du rapport d'ici juin 2018 et qu'elle ait également noté que certaines des recommandations n'auront pas besoin de modifications législatives, car elles peuvent être mises en œuvre « ... grâce à une meilleure prestation des programmes[151] . »

Nous comprenons que la modernisation de la LCPE ne figurait pas dans la lettre de mandat de la ministre, ni faisait partie des promesses électorales, et que le programme de réforme du droit de l'environnement du gouvernement est très chargé. Toutefois, la LCPE a été négligée pendant près de deux décennies et a besoin d'être améliorée de toute urgence. Le Comité permanent a formulé une série de recommandations pertinentes sur le plan scientifique et opportunes qui sont largement appuyées par des spécialistes de la santé publique et de l'environnement. Pour résumer, nous attendons du gouvernement qu'il présente un projet de loi et modernise la LCPE ce printemps, conformément aux recommandations du rapport du Comité, et qu'il facilite son adoption avant les prochaines élections.

Note : trop tôt pour attribuer une note. Cette dernière dépendra de la concrétisation du travail prometteur du Comité en projet de loi, de sa présentation en juin et de son adoption rapide.

ENJEU 6.
RÉFORME DU CADRE DE RÉGLEMENTATION DES ORGANISMES DE BIENFAISANCE



Les organismes de bienfaisance jouent depuis longtemps un rôle crucial dans la société canadienne. Ces organismes apportent leur expertise à l'élaboration des politiques publiques, proposent des solutions novatrices aux problèmes, fournissent des services indispensables et favorisent la participation de divers intervenants. En fait, ils contribuent largement à l'innovation des processus d'élaboration des politiques.

Au fil des ans, les organismes de bienfaisance ont aidé à accomplir beaucoup de choses dans différents domaines : la réduction des pluies acides, la réduction de l'alcool au volant, l'interdiction de la cigarette sur les lieux de travail et l'instauration de normes pour le dépistage du cancer. Les résultats qui en ont découlé sont le fruit des efforts qu'ils déploient pour attirer l'attention du public et des gouvernements sur des enjeux nécessitant des changements dans les politiques.

En même temps, les choses ne sont pas toujours faciles pour les organismes de bienfaisance. En effet, on s'attend à ce qu'ils exécutent des programmes et aident à améliorer les conditions sociales, sanitaires et environnementales du pays. Ils sont toutefois souvent sous-financés et comptent sur le travail bénévole de milliers de personnes.

Malgré tous ces défis, le secteur est régi par un cadre juridique qui a peu changé depuis le 19e siècle. C'est comme si l'on appliquait des règles sur les calèches à l'industrie de l'aviation. Cette situation se produit en dépit de l'apport économique considérable du secteur à but non lucratif et caritatif a sur le pays : le secteur emploie plus de 2 millions de personnes au Canada et représente 8 % de notre PIB. Nous n'accepterions jamais un cadre réglementaire désuet pour un secteur industriel de cette envergure.

Par-dessus le marché, l'ancien gouvernement fédéral a lancé des attaques publiques lorsqu'il a effectué des vérifications motivées par des raisons politiques. Les ministres de l'ancien gouvernement fédéral ont lancé des accusations farfelues contre les organismes de bienfaisance environnementaux, affirmant qu'ils étaient des « groupes d'intérêts spéciaux financés par des étrangers » et qu'ils avaient un « programme idéologique radical », et en insinuant qu'ils entretenaient des liens avec des organisations terroristes. Au total, plus de 50 organismes ont été ciblés par le programme de vérification à caractère politique.

Ces organismes œuvraient dans un vaste éventail de secteurs, dont le développement international, la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement. Les médias, le public, les chefs de l'opposition et de nombreux députés, y compris l'actuel premier ministre Justin Trudeau, ont décrié ces attaques et se sont engagés à faire cesser ces vérifications et à réformer la loi canadienne afin de garantir que les organismes de bienfaisance puissent s'exprimer.

6.1. La promesse électorale

Le Parti libéral a pris l'engagement suivant pendant l'élection :

« Nous apporterons de sérieux changements aux pratiques de fonctionnement de l'ARC dans le but de développer une relation de client plutôt qu'une simple relation de contribuable. Par ailleurs, l'ARC cessera le harcèlement envers les organismes caritatifs pour des raisons politiques, et elle précisera les règles pour affirmer le rôle important que jouent et devraient jouer ces organismes dans l'élaboration et la promotion de politiques publiques au Canada[152]. »

6.2. Les lettres de mandat

Lettre de mandat de la ministre du Revenu national

« Permettre aux organismes de bienfaisance d'accomplir leur travail au nom des Canadiens et Canadiennes sans faire l'objet de harcèlement politique et moderniser les règles qui régissent les secteurs des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif, en collaboration avec le ministre des Finances. Cette modernisation nécessitera entre autres une clarification des règles entourant l'"activité politique", compte tenu du fait que les organismes de bienfaisance contribuent de façon importante au débat public et à la politique publique. Un nouveau cadre juridique visant à renforcer le secteur découlera de ce processus. Il sera aussi nécessaire de travailler en collaboration avec le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social afin d'élaborer une stratégie relative au financement social et aux entreprises à vocation sociale[153]. »

Lettre de mandat du ministre des Finances

« Travailler avec la ministre du Revenu national afin de permettre aux organismes de bienfaisance de travailler au nom des Canadiens et des Canadiennes sans avoir à subir de harcèlement politique, et de moderniser les règles régissant les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif. la comprendra la clarification des règles régissant les "activités politiques", en reconnaissant le fait que les organismes de bienfaisance apportent une contribution importante dans les débats publics et au sujet des politiques d'intérêt public. De ce processus découlera un nouveau cadre législatif visant à renforcer ce secteur[154]. »

Budget de 2018

Le dernier budget contient un libellé semblable pour réitérer les engagements du gouvernement :

« Le gouvernement s'est engagé à permettre aux organismes de bienfaisance de mener leurs travaux au nom des Canadiens sans crainte de harcèlement politique; il a donc promis de préciser les règles qui régissent les activités politiques, reconnaissant l'apport important des organismes de bienfaisance pour la politique publique. Un groupe d'experts a été créé pour étudier les activités politiques des organismes de bienfaisance, et en 2017, ce groupe a formulé un ensemble de recommandations au gouvernement en fonction de consultations auprès des organismes de bienfaisance. Le gouvernement répondra à ce rapport au cours des prochains mois[155]. »

6.3. Notre évaluation

Le gouvernement fédéral a ordonné l'arrêt de toute nouvelle vérification des organismes de bienfaisance pour des motifs politiques effectuée par l'ARC. Il a également suspendu les vérifications en cours lancées par le gouvernement précédent. Ce sont là des étapes importantes, car les vérifications ont éloigné d'énormes ressources des activités de bienfaisance, et la menace de nouvelles vérifications a eu un effet dissuasif sur le secteur.

À la fin 2016, la ministre du Revenu national, Mme Diane Lebouthillier, a mené une consultation pancanadienne de deux mois auprès des organismes de bienfaisance et du public à propos des règles selon lesquelles ces mêmes organismes devraient être autorisés à s'exprimer dans la société canadienne. La ministre Lebouthillier a mentionné « le rôle crucial que jouent les organismes de bienfaisance dans la société canadienne » et s'est engagée à « travailler avec les organismes de bienfaisance pour maintenir un système équitable qui respecte et encourage leur contribution essentielle[156]. »

Fait tout aussi prometteur, en septembre 2016, la ministre du Revenu national a constitué le *Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance*. Composé de dirigeants respectés de toutes les sphères du milieu caritatif, le Comité avait pour mandat de préciser et d'accroître la capacité des organismes de bienfaisance enregistrés à participer à des activités politiques à l'appui de leurs fins de bienfaisance, tout en maintenant l'interdiction absolue en matière d'activités politiques partisanes. Dans son rapport, le Comité préconise des changements au cadre administratif et législatif actuel régissant les organismes de bienfaisance. Le rapport recommande expressément que des modifications législatives soient apportées dans le budget de 2018 à ce que l'on appelle actuellement les « activités politiques » des organismes de bienfaisance[157].

Depuis la publication du rapport il y a près d'un an, le gouvernement est resté discret – sauf pour réitérer les promesses de la lettre de mandat dans le budget de 2018[158]. Il existe un grand décalage entre la volonté politique de réformer le régime juridique des organismes de bienfaisance et les mesures prises jusqu'à présent. Nous espérons voir des résultats dans ce dossier avant l'élection de 2019.

Note : 2 – nécessite une nette amélioration

ENJEU 7. PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La société civile comprend les organisations non gouvernementales, les entreprises et leurs associations, les syndicats et les citoyens engagés qui participent activement à notre démocratie. Chaque acteur contribue à sa façon en proposant des idées de politiques, en sensibilisant le public et en favorisant le dialogue social, en menant des recherches et en mobilisant les gens.

Dans cette section, nous nous penchons sur la culture de participation dans l'élaboration des politiques publiques : la mesure dans laquelle les citoyens, les ONG et d'autres intervenants participent au processus sous le régime du gouvernement fédéral actuel.



7.1. La promesse électorale et les lettres de mandat

Bien que le programme électoral et les lettres de mandat ne contiennent pas d'engagements précis à ce sujet, les libéraux avaient tout de même promis de « Donner une voix à Ottawa aux Canadiennes et Canadiens » dans l'établissement des politiques gouvernementales[159].

7.2. Notre évaluation

Il y a eu un profond changement à Ottawa pour ce qui est de vouloir recevoir et d'écouter les opinions des gens concernant la protection de l'environnement. Par exemple, le gouvernement a demandé à des experts indépendants de siéger à des groupes d'experts, à des commissions et à des comités consultatifs en vue de l'élaboration d'une nouvelle politique environnementale. Cette démarche a été appliquée à presque toutes les questions abordées dans le présent rapport. Comme l'a fait remarquer Nature Canada, « ... le gouvernement a adopté une approche très différente en matière de mobilisation du public[160]. »

Deux initiatives visant à renforcer le dialogue avec la société civile sont particulièrement positives et dignes de mention. Premièrement, le gouvernement fédéral a relancé le *Comité consultatif sur les espèces en péril,* un organe multipartite composé de représentants de groupes de protection de la nature, de l'industrie et de groupes autochtones et dont le mandat est de formuler des conseils sur la réglementation et les politiques relatives aux espèces en péril. Deuxièmement, le gouvernement a également mis sur pied le *Comité consultatif multilatéral* sur les évaluations environnementales, dont les membres proviennent de divers horizons.

Il y a lieu aussi de féliciter le gouvernement fédéral pour son ouverture aux rencontres avec des groupes environnementaux et des experts du domaine. Le dialogue avec les élus et les hauts fonctionnaires est essentiel pour faire progresser la question environnementale. De plus, le gouvernement est revenu à son rôle de rassembleur, notamment en réunissant des parties aux intérêts multiples pour des discussions approfondies et fondées sur des données probantes afin d'élaborer des solutions.

En même temps, nous espérons parfois que nos dirigeants... dirigent, et qu'ils puissent dire quand il y a suffisamment de données probantes et que c'est le temps d'agir. Par exemple, ils pourraient, dès maintenant, réformer les lois régissant le secteur caritatif ou donner suite aux engagements de réduire les subventions aux combustibles fossiles.

La portée du mandat est une question qui mérite d'être soulignée. La lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique est de loin la plus longue de tous les ministres – on y compte pas moins de 17 engagements précis. Compte tenu des objectifs nombreux et ambitieux en matière d'action environnementale, il se peut que les ressources et les capacités du personnel soient insuffisantes et qu'il soit nécessaire de les accroître pour le reste du mandat.

Les ressources limitées et le peu d'attention accordée aux détails nécessaires peuvent également être à l'origine d'une application laxiste des lois existantes, comme en témoignent l'inaction dans le scandale des émissions des moteurs diesel de Volkswagen et le déversement continu des bassins de résidus des sables bitumineux dans la rivière Athabasca.

Note : 5 – engagement respecté.

CONCLUSIONS



8. Conclusions

Le gouvernement fédéral apporte d'importantes améliorations aux structures juridiques et politiques qui régissent la santé environnementale du pays. Il a établi un programme ambitieux pour son mandat et a renversé de nombreuses mesures antérieures qui ont mises à mal les lois et les politiques environnementales et le financement connexe.

Dans de nombreux domaines, le Gouvernement a respecté en principe ses promesses électorales et les engagements des lettres de mandat. En revanche, leur exécution laisse parfois à désirer. **Voici quelques éléments qui nous préoccupent :**

- Les objectifs de réduction des émissions de carbone de l'Accord de Paris sont de plus en plus hors de portée et il est peu probable que le Canada atteigne ses objectifs climatiques insuffisamment ambitieux, car il persiste à accroître l'exploitation des sables bitumineux et la production pétrolière et gazière de façon.
- Malgré des efforts renouvelés, le Canada n'est pas en voie d'atteindre les objectifs de protection des terres et des eaux douces, et des préoccupations subsistent quant aux normes de protection des milieux marins et terrestres.
- Les espèces en péril manquent de protection, en particulier les espèces parapluie comme le caribou forestier et l'épaulard.
- La législation en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement demande à être approfondie.
- La réforme du cadre juridique applicable aux organismes de bienfaisance est au point mort.

Voici par ailleurs des mesures prometteuses mises de l'avant par le gouvernement :

- les fonds consacrés à la conservation et à la lutte contre les changements climatiques;
- la réforme de la Loi sur les pêches;
- le leadership et le financement renouvelés pour la protection des terres et des eaux intérieures;
- le soutien aux initiatives de conservation menées par les Autochtones;
- le respect des cibles de 2015 concernant la protection des milieux marins;
- la suspension des vérifications des organismes de bienfaisance pour des motifs politiques.

Nous entendons continuer notre collaboration avec le gouvernement fédéral dans la poursuite de son mandat avec le souci d'améliorer les conditions environnementales au Canada, de respecter nos engagements internationaux et d'investir judicieusement l'argent des contribuables dans des projets liés à la conservation et à la lutte contre les changements climatiques.

NOTES DE FIN

1 https://pm.gc.ca/eng/minister-environment-and-climate-change-mandate-letter Page consultée le 31 janvier 2018.

2 Échanges personnels avec Keith Stewart, Greenpeace, 17 janvier 2018.

3 https://beta.theglobeandmail.com/news/national/canada-us-at-odds-over-coal-power-at-un-climate-change-conference/article36931792/
Page consultée le 31 janvier 2018.

4 https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/un-nouveau-plan-pour-lenvironnement-et-leconomie-du-Canada.pdf Page consultée le 31 janvier 2018.

5 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement-climatique Page consultée le 31 janvier 2018.

6 La Saskatchewan n'a pas signé l'entente-cadre, et le Manitoba vient de la signer.

7 Environnent et Changement climatique Canada, 2017. *Le septième rapport du Canada sur les changements climatiques 2017 : mesures prises en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.*

8 Flanagan, Erin, Bora Plumptre, Duncan Kenyon, Karen Tam Wu. *State of the Framework: Tracking implementation of the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change.* The Pembina Institute, 2017.

9 Idem. Page 1.

10 Idem.

11 Échanges personnels avec Dale Marshall, Environmental Defence Canada, 24 janvier 2018.

12 Environnement et Changement climatique Canada, 2017. *Le septième rapport du Canada sur les changements climatiques 2017 : mesures prises en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.* Page 12. http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/2951380_canada-nc7-br3-2-can7thncomm3rdbi-report_fr.pdf

13 Échanges personnels avec Dale Marshall, Environmental Defence Canada, 24 janvier 2018.

14 http://www.pembina.org/op-ed/carbon-pricing-economic-growth Page consulté le 24 mars 2018.

15 http://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/no-carbon-tax-sask-government-climate-change-plan-1.4431724 Page consultée le 6 février 2018.

16 https://globalnews.ca/news/4077129/doug-ford-policy-platform-big-issues/ Page consultée le 13 mars 2018.

17 https://www.liberal.ca/fr/realchange/changements-climatiques/ Page consultée le 31 janvier 2018.

18 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement-climatique Page consultée le 31 janvier 2018.

19 https://www.canada.ca/fr/services/environnement/meteo/changementsclimatiques/document-technique-filet-securite-federal-tarification-carbone.html Page consultée le 13 mars 2018.

20 Flanagan, Erin, Bora Plumptre, Duncan Kenyon, Karen Tam Wu. *State of the Framework: Tracking implementation of the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change.* The Pembina Institute, 2017. Page 9.

21 Beale, E. et al. (2015). *Tarification provinciale du carbone et pressions concurrentielles.* Commission de l'écofiscalité du Canada. http://ecofiscal.ca/wp-content/uploads/2015/11/Commission-Ecofiscalite-Tarification-Provinciale-Carbone-Competitivite-Rapport-novembre-2015.pdf.

22 http://www.pembina.org/op-ed/time-for-ottawa-to-cry-foul-over-nova-scotia-cap-and-trade-proposal Page consultée le 13 mars 2018.

23 http://www.scics.ca/fr/product-produit/cadre-pancanadien-sur-la-croissance-propre-et-les-changements-climatiques/#3_4 Page consultée le 6 février 2018.

24 Flanagan, Erin, Bora Plumptre, Duncan Kenyon, Karen Tam Wu. *State of the Framework: Tracking implementation of the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change.* The Pembina Institute, 2017.

25 (Supprimé du rapport)

26 Taken from: http://www.canadianeraperspectives.com/2018/01/taking-stock-a-recap-of-2017-climate-change-policy-initiatives-and-what-to-expect-in-2018/ Consultée le 7 février 2018.

27 Flanagan, Erin, Bora Plumptre, Duncan Kenyon, Karen Tam Wu. S*tate of the Framework: Tracking implementation of the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change.* The Pembina Institute, 2017. Page 16.

28 Taken from: http://www.canadianeraperspectives.com/2018/01/taking-stock-a-recap-of-2017-climate-change-policy-initiatives-and-what-to-expect-in-2018/ Consultée le 7 février 2018.

29 https://www.iea.org/newsroom/news/2017/june/new-cem-campaign-aims-for-goal-of-30-new-electric-vehicle-sales-by-2030.html Consultée le 12 février 2018.

30 Échanges personnels avec Sidney Ribaux, Équiterre, 8 mars 2018

31 Transport Canada, « Le gouvernement du Canada mettra au point une stratégie nationale relative aux véhicules zéro émission d'ici 2018 », communiqué, 26 mai 2017. https://www.canada.ca/fr/transports-canada/nouvelles/2017/05/le_gouvernement_ducanadamettraaupointunestrategienationalerelati.html.

32 https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2018/02/le_gouvernement_ducanadapresentelesprochainesetapesdelatransitio.html Consultée le 6 mars 2018.

33 https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/nouvelles/2018/02/le_gouvernement_ducanadapresentelesprochainesetapesdelatransitio.html Consultée le 6 mars 2018.

34 Un *accord d'équivalence* est un accord entre une province et le gouvernement fédéral pour établir les conditions selon lesquelles la réglementation provinciale primerait sur la réglementation fédérale. Ces ententes s'appliquent lorsque la province propose des résultats "semblables ou supérieurs" en matière de réduction des émissions par rapport aux résultats fédéraux.

35 Les émissions en amont se produisent lors de l'extraction, du traitement, de la manutention et du transport du pétrole, qui sont élevées pour la production de sables bitumineux. Les émissions en aval se produisent lorsque de la combustion du produit.

36 https://dogwoodbc.ca/news/letter-shows-trudeau-ready-break-promise-kinder-morgan/ Consultée le 7 mars 2018.

37 https://environmentaldefence.ca/2016/08/24/west-coast-update-b-c-overwhelmingly-opposes-trans-mountain-pipeline/ Consultée le 7 mars 2018.

38 http://www.cbc.ca/news/politics/bill-nye-trudeau-kidner-morgan-1.4564547 Consultée le 6 mars 2018.

39 Bitume dilué avec des produits pétroliers plus légers pour faciliter le transport par les pipelines.

40 Environnement et Changement Climatique Canada, Trans Mountain Pipeline ULC - – Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain - Examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre en amont associées au projet. https://www.ceaa.gc.ca/050/documents/p80061/116524F.pdf.

41 Environnement et Changement climatique Canada, Enbridge Pipelines Inc. - Programme de remplacement de la canalisation 3, Examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre en amont associées au projet. https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80091/116489F.pdf.

42 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement-climatique Consultée le 31 janvier 2018.

43 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-ressources-naturelles page consultée le 3 février 2018.

44 Idem.

45 Idem.

46 WWF Canada, 2017. *Living Planet Report: A National Look at Wildlife Loss.* Page 9.

47 https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/un-nouveau-plan-pour-lenvironnement-et-leconomie-du-Canada.pdf Consultée le 31 janvier 2018. Page 11.

48 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement-climatique Consultée le 31 janvier 2018.

49 WWF Canada, 2017. *Living Planet Report: A National Look at Wildlife Loss.* Page 11.

50 http://www.chatnewstoday.ca/article/546280/ottawa-promises-more-action-implementing-species-risk-law Consultée le 16 mars 2018.

51 Échanges personnels avec Justina Ray, Wildlife Conservation Society Canada, 26 janvier 2018 et http://muddybootswcs.blogspot.ca/2017/11/caribou-key-test-of-federal-resolve-to.html

52 https://www.desmog.ca/2018/01/24/how-canada-driving-its-endangered-species-brink-extinction Consultée le 5 février 2018.

53 https://www.desmog.ca/2018/01/24/how-canada-driving-its-endangered-species-brink-extinction Consultée le 5 février 2018.

54 Échange personnel avec Shane Moffatt, 18 janvier 2018.

55 https://www.ctvnews.ca/sci-tech/industry-exemptions-to-ontario-wildlife-laws-put-caribou-at-risk-critics-say-1.3795460 Consultée le 15 mars 2018.

56 https://www.theglobeandmail.com/news/national/quebec-government-to-let-threatened-woodland-caribou-herd-die-off/article38260314/ Consultée le 15 mars 2018.

57 http://muddybootswcs.blogspot.ca/2017/11/caribou-key-test-of-federal-resolve-to.html Consultée le 16 mars 2018.

58 https://www.desmog.ca/2018/01/24/how-canada-driving-its-endangered-species-brink-extinction Consultée le 5 février 2018.

59 Échanges personnels avec Graham Saul et Stephen Hazell, Nature Canada, 24 janvier 2018.

60 Margot Venton, Ecojustice, citée dans : http://vancouversun.com/news/local-news/a-failure-to-act-just-10-convictions-canada-wide-in-13-years-under-federal-species-at-risk-law Consultée le 5 février 2018.

61 Échanges personnels avec Stephen Hazell, 19 mars 2018.

62 https://www.registrelep-sararegistry.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=9DA84FC7-1#7a Consultée le 24 mars 2018.

63 http://www.cbc.ca/sevenwonders/results.html Consultée le 6 février 2018.

64 WWF Canada, 2017. *Living Planet Report: A National Look at Wildlife Loss.* Page 50.

65 https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/un-nouveau-plan-pour-lenvironnement-et-leconomie-du-Canada.pdf Page consultée le 31 janvier. Page 12.

66 https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/un-nouveau-plan-pour-lenvironnement-et-leconomie-du-Canada.pdf Page consultée le 31 janvier 2018. Page 12.

67 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement-climatique Page consultée le 31 janvier 2018.

68 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-peches-des-oceans-et-de-la-garde-cotiere-canadienne Consultée le 26 mars 2018.

69 SNAP, 2017. *De retardataire à chef de file? L'intérêt renouvelé du Canada pour la protection de la nature pourrait donner des résultats.* Pour des données de l'OCDE : https://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-canada-2017/environmental-performance-trends-and-recent-developments_9789264279612-8-en#page17.

70 Échanges personnels avec Éric Hébert-Daly, SNAP, 25 janvier 2018.

71 http://snapcanada.org/news/le-canada-est-a-la-traine-dans-la-protection-du-territoire-mais-des-progres Consultée le 6 février 2018.

72 Échanges personnels avec Graham Saul et Stephen Hazell, Nature Canada, 25 janvier 2018.

73 https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/03/10/declaration-conjointe-du-canada-et-des-etats-unis-climat-lenergie-et-role-de Consultée le 6 février 2018.

74 *Agir dès aujourd'hui : établir des aires protégées pour l'avenir du canada.* Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable. La présidente Deborah Schulte. MARS 2017 42e LÉGISLATURE, 1RE SESSION.

75 http://snapcanada.org/news/le-canada-est-a-la-traine-dans-la-protection-du-territoire-mais-des-progres Consultée le 6 février 2018.

76 http://snapcanada.org/news/le-canada-est-a-la-traine-dans-la-protection-du-territoire-mais-des-progres Page consultée le 6 février 2018, http://snapqc.org/uploads/CPAWS_Parks2015_FR_sp_lr.pdf (p. 91).

77 Échanges personnels avec Éric Hébert-Daly, SNAP, 5 janvier 2018.

78 SNAP, Rapport sur les parcs 2016 : http://snapcanada.org/uploads/SNAP-Rapport-Parcs-2016-Sommaire.pdf

79 http://snapcanada.org/uploads/SNAP-Rapport-Parcs-2016-Sommaire.pdf
Page consultée le 24 mars 2018.

80 http://www.cbc.ca/news/politics/parks-canada-report-condition-1.3952144
Page consultée le 6 février 2018.8

81 Échanges personnels avec, Susanna Fuller, Ecology Action Centre, 26 février 2018.

82 Erica Gies, "Canada's New Marine (Less) Protected (Than It Could Have Been) Area" Hakai Magazine, May 9, 2017. https://www.hakaimagazine.com/news/canadas-new-marine-less-protected-it-could-have-been-area/ Page consultée le 15 mars 15, 2018; résolution du Congrès mondial de la nature 2016 de l'UICN : https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_REC_102_FR.pdf

83 https://www.desmog.ca/2018/01/22/how-oil-lobbyists-pressured-canada-allow-drilling-marine-park

84 http://markets.businessinsider.com/news/stocks/canada-reinforces-its-leadership-on-marine-conservation-targets-during-the-our-oceans-conference-in-malta-476541
Page consultée le 15 mars 2018.

85 Idem.

86 http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/conservation/act-loi-fra.html

87 Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures, http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-55/premiere-lecture Page consultée le 15 mars 2018

88 https://www.desmog.ca/2018/02/27/canada-commits-historic-1-3-billion-create-new-protected-areas Page consultée le 15 mars 2018.

89 https://davidsuzuki.org/press/budget-2018-makes-landmark-investments-canadas-wilderness-wildlife/ accessed February 27, 2018

90 http://naturecanada.ca/news/blog/budget-2018/Bottom of Form
Page consultée le 28 février 2018.

91 https://www.desmog.ca/2018/02/27/canada-commits-historic-1-3-billion-create-new-protected-areas

92 Idem.

93 https://twitter.com/LeoDiCaprio/status/968959366832455680

94 Pour en savoir davantage sur les recommandations visant le Budget de 2018, veuillez consulter la proposition de la Coalition du budget vert à : http://greenbudget.ca/budgetde2018/?lang=fr&fwp_recommendation_category=afc98cf0befea23ce0c97c8891f660f4.

95 https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/A-new-plan-for-Canadas-environment-and-economy.pdf Page 9.

96 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement-climatique Page consultée le 31 janvier 2018.

97 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-ressources-naturelles Page consultée le 1er février 2018.

98 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-peches-des-oceans-et-de-la-garde-cotiere-canadienne Page consultée le 1er février 2018.

99 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-ressources-naturelles Page consultée le 1er février 2018.

100 Page 1 du rapport du groupe d'experts : https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/processus-evaluation-environnementale/batir-terrain-entente.html#_Toc001

101 Analyse de la Loi sur les eaux navigables canadiennes à la section 4.3.2.

102 https://www.wcel.org/media-release/sweeping-new-federal-environmental-law-bill-contains-promising-changes-say Page consultée le 14 février 2018.

103 Rapport du groupe d'experts : https://www.canada.ca/fr/services/environnement/conservation/evaluation/examens-environnementaux/processus-evaluation-environnementale/batir-terrain-entente.html#_Toc001

104 https://www.wcel.org/blog/canadas-proposed-new-impact-assessment-act-good-afar-far-good Page consultée le 25 février 2018.

105 Idem.

106 https://www.wcel.org/media-release/sweeping-new-federal-environmental-law-bill-contains-promising-changes-say Page consultée le 14 février 2018.

107 https://www.wcel.org/blog/canadas-proposed-new-impact-assessment-act-good-afar-far-good Page consultée le 25 février 2018.

108 https://www.wcel.org/media-release/sweeping-new-federal-environmental-law-bill-contains-promising-changes-say Page consultée le 14 février 2018.

109 Chris Tollefson dans http://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2018/environmental-assessment-bill-is-a-lost-opportunity/ Page consultée le 22 février 2018.

110 https://www.wcel.org/media-release/sweeping-new-federal-environmental-law-bill-contains-promising-changes-say Page consultée le 14 février 2018.

111 Idem.

112 http://www.sierraclub.ca/en/Liberals-say-%23BetterRules-We-say-we-need-better-than-that Page consultee le 6 mars 2018

113 https://www.wcel.org/media-release/sweeping-new-federal-environmental-law-bill-contains-promising-changes-say Page consultée le 14 février 2018.

114 https://www.wcel.org/blog/canadas-proposed-new-impact-assessment-act-good-afar-far-good Page consultée le 25 février 2018.

115 https://environmentaldefence.ca/2018/02/08/statement-environmental-defences-patrick-derochie-bill-c-69-federal-governments-overhaul-environmental-laws-energy-project-reviews/ Page consultée le 8 février 2018.

116 http://www.pembina.org/media-release/new-federal-laws-will-strengthen-canada-s-environmental-assessment-regime Page consultée le 8 février 2018.

117 https://www.desmog.ca/2018/02/08/remember-when-harper-ruined-canada-s-environmental-laws-here-s-how-liberals-want-fix-them Page consultée le 8 février 2018.

118 Chris Tollefson in http://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2018/environmental-assessment-bill-is-a-lost-opportunity/ Page consultée le 22 février 2018.

119 https://www.desmog.ca/2018/02/08/remember-when-harper-ruined-canada-s-environmental-laws-here-s-how-liberals-want-fix-them Page consultée le 8 février 2018.

120 https://www.rncan.gc.ca/sciences-terre/geographie/atlas-canada/cartes-thematiques-selectionnees/16889 Page consultée le 15 février 2018.

121 https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/08/un-nouveau-plan-pour-lenvironnement-et-leconomie-du-Canada.pdf. Page 12. Page consultée le 31 janvie 2018.

122 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement-climatique Page consultée le 31 janvier 2018.

123 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-peches-des-oceans-et-de-la-garde-cotiere-canadienne Page consultée le 1er février 2018.

124 https://www.desmog.ca/2016/11/13/can-canada-save-its-fish-habitat-it-s-too-late
Page consultée le 6 mars 2018.

125 Réactions du secteur de l'environnement : https://www.fisheriesact.ca/.

126 Linda Nowlan dans https://www.desmog.ca/2018/02/06/new-fisheries-act-reverses-harper-era-gutting

127 Brett Favaro, chercheuse du Fisheries and Marine Institute de l'Université Memorial à https://www.desmog.ca/2018/02/06/new-fisheries-act-reverses-harper-era-gutting

128 https://www.desmog.ca/2018/02/06/new-fisheries-act-reverses-harper-era-gutting

129 Idem.

130 Martin Olszynski, "In Search of #BetterRules: An Overview of federal Environmental Bills C-68 and C-69", Ablawg, Feb. 15, 2018. https://ablawg.ca/2018/02/15/in-search-of-betterrules-an-overview-of-federal-environmental-bills-c-68-and-c-69 Page consultée le 15 mars 2018.

131 Résumé : http://assets.wwf.ca/downloads/Watershed_Reports_Exec_Summary-FR.pdf
Page consultée le 24 mars 2018.

132 Linda Nowlan dans https://www.desmog.ca/2018/02/06/new-fisheries-act-reverses-harper-era-gutting

133 https://openparliament.ca/debates/2012/12/3/kirsty-duncan-2/
Page consultée le 15 mars 2018.

134 https://www.wcel.org/blog/problems-new-canadian-navigable-waters-act
Page consultée le 15 mars 2018.

135 https://www.newswire.ca/news-releases/the-government-of-canada-invests-in-great-lakes-protection-initiative-661352923.html Page consultée le 7 mars 2018.

136 Idem.

137 https://environmentaldefence.ca/2018/02/27/statement-environmental-measures-2018-federal-budget/ Page consultée le 28 février 2018.

138 https://environmentaldefence.ca/2018/02/22/canada-ontario-action-plan-address-lake-erie-algae-blooms-good-first-step-overall-falls-short/ Page consultée le 12 mars 2018

139 "Algal Blooms: Estimating Costs to the Lake Erie Basin Economy: Final Report – Economic Costs of Algal Blooms." March 31, 2015. By Midsummer Analytics. Prepared of Environment Canada. Pages 19/20.

140 Idem. Page 18.

141 Example : http://www.cela.ca/collections/pollution/reviewing-cepa

142 http://www.conferenceboard.ca/(X(1)S(thkswoam4plcjpz1lr2vy2uh))/hcp/provincial/environment.aspx? AspxAutoDetectCookieSupport=1 Page consultée le 8 mars 2018.

143 Lettre de l'honorable Catherine McKenna à la députée Deborah Schulte, datée du 6 octobre 2017.

144 *Un environnement sain, des canadiens et une économie en santé : renforcer la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999).* Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable; la présidente, Deborah Schulte, juin 2017; 42e législature, 1ère session.

145 Idem.

146 http://edfast.ca/liberals-table-irresponsible-and-far-reaching-report-on-the-canadian-environmental-protection-act/ Page consultée le 8 mars 2018.

147 http://lindaduncan.ndp.ca/strengthening-the-canadian-environmental-protection-act
Page consultée le 8 mars 2018.

148 Échanges personnels avec Muhannad Malas, Environmental Defence Canada, 24 janvier 2018.

149 http://bullandbearmcgill.com/revamping-canadian-environmental-protection-act-conversation-will-amos/ Page consultée le 24 janvier 2018.

150 Lettre de l'honorable Catherine McKenna à la députée Deborah Schulte, datée du 6 octobre 2017.

151 Idem.

152 http://protegernotrelibertedexpression.ca/wp-content/uploads/2016/11/PROTECTION-DES-ORGANISMES-DE-BIENFAISANCE-CANADIENS-compar.pdf.

153 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-du-revenu-national
Page consultée le 1er février 2018.

154 https://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-finances
Page consultée le 1er février 2018.

155 ÉGALITÉ + CROISSANCE : Une classe moyenne forte. Budget 2018. p. 215.

156 Échanges avec Environmental Defence, 7 mars 2018.

157 https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/organismes-bienfaisance-dons/organismes-bienfaisance/ressources-organismes-bienfaisance-donateurs/ressources-organismes-bienfaisance-activites-politiques/rapport-groupe-consultation-activites-politiques-organismes-bienfaisance.html#btrprt Page consultée le 6 mars 2018.

158 https://environmentaldefence.ca/2018/02/27/statement-environmental-measures-2018-federal-budget/ Page consultée le 28 février 2018.

159 https://www.liberal.ca/wp-content/uploads/2015/10/Le-bon-plan-pour-renforcer-la-classe-moyenne.pdf Page 31.

160 Échanges personnels avec Graham Saul et Stephen Hazell, Nature Canada, 25 janvier 2018.

Cette évaluation a été réalisée par un groupe d'organisations environnementales de premier plan au Canada. Les organisations ont seulement contribué aux sections qui relèvent de leur mandat.



























DANS LE RENVOI à la Cour d'appel de l'Ontario en vertu de l'article 8 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, c. C.34, Décret 1014-2018 concernant la constitutionnalité de *la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, partie 5 de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2018*, LC 2018, c.12

N° du dossier de la Cour : C65807

COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

INSTANCE INTRODUITE À TORONTO

AVIS DE MOTION
POUR AUTORISATION D'INTERVENIR
(Règles 13.02, 13.03, 37.12.1 (4) et 77.07 des *Règles de procédure civile*)

Michel Bélanger Avocats inc.
454, avenue Laurier Est
Montréal (Québec) H2J 1E7
Tél. : 514 991-9005
Téléc. : 514 844-7009
david.robitaille@uottawa.ca

Procureur général de l'Ontario
Joshua Hunter/ Andrea Bolieiro / Thomas Lipton/ Padraic Ryan
joshua.hunter@ontario.ca
andrea.boliero@ontario.ca
thomas.lipton@ontario.ca
padraic.ryan@ontario.ca

Procureur général du Canada
Sharlene Telles-Langdon
Sharlene.telles-langdon@justice.gc.ca
Ned.Djordjevic@justice.gc.ca
Mary.Matthews@justice.gc.ca