

**MÉMOIRE DU CENTRE QUÉBÉCOIS
DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

PRÉSENTÉ À

**LA COMMISSION D'ENQUÊTE
DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT
CONCERNANT LE PROJET D'OLÉODUC ÉNERGIE EST – SECTION
QUÉBÉCOISE**

Le 20 avril 2016

Préparé par

Me Jean Baril, Professeur de droit à l'UQAM, Vice-président du CQDE
Me Karine Péloffy, MSc B.C.L. LL.B, directrice générale du CQDE

© 2016
Centre québécois
l'environnement
353, rue Saint
Montréal, Québec,
H2Y 2P1
Téléphone: (514)
Courriel:
Site internet:



du droit de
Nicolas, bureau 200
Canada
840-5050
info@cqde.org
www.cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	5
INTRODUCTION	6
1) LE DANGEREUX PRÉCÉDENT CRÉÉ PAR LE MANDAT TRONQUÉ DONNÉ AU BAPE PAR LE MINISTRE.	8
2) LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES IMPOSE DE REJETER LE PROJET D'OLÉODUC ÉNERGIE EST TANT QU'IL N'EST PAS DÉMONTRÉ QUE CE PROJET ET L'EXPANSION DES SABLES BITUMINEUX EST COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION D'ÉVITER UNE PERTURBATION ANTHROPIQUE DANGEREUSE DU SYSTÈME CLIMATIQUE	14
CONCLUSION	23

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 300 membres individuels et corporatifs provenant de partout au 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'environnement¹. Le CQDE s'est aussi récemment présenté devant les tribunaux pour contester la légalité des autorisations environnementales concernant les forages de TransCanada 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 ainsi que le refus de divulguer les produits contaminants utilisés par l'industrie du gaz de schiste. Le Centre s'est aussi présenté devant les tribunaux, avec succès, pour obtenir la sauvegarde d'un milieu habité par une espèce menacée, la rainette faux-grillon de l'Ouest.

En février 2016, nous avons déposé un recours en jugement déclaratoire devant la Cour supérieure de façon à obtenir que la portion québécoise du projet d'oléoduc Énergie Est soit assujettie à la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, sujet sur lequel nous reviendrons dans le présent mémoire.

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'atteinte éventuelle d'un développement qui soit durable.

¹ *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64; EYB 2008-150682.

INTRODUCTION

Pour la première fois de son histoire, le CQDE a longuement hésité avant de décider de participer à une audience publique du BAPE. Nous sommes d'ailleurs intervenus devant la Cour supérieure, sans succès, afin de réclamer la suspension de cette audience jusqu'à une décision finale de la Cour face à notre recours en jugement déclaratoire quant à l'assujettissement de la portion québécoise du projet d'oléoduc Énergie Est à la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et sa réglementation². Cet assujettissement est maintenant aussi réclamé par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques par le biais d'une demande d'injonction à l'encontre de TransCanada.

Notre participation à cette audience ne doit pas être comprise comme une approbation implicite ou un endossement du mandat ainsi octroyé par le ministre au BAPE. Bien au contraire, il nous apparaît important de rappeler que la Commission actuelle n'a aucun mandat pour évaluer l'ensemble des composantes du projet Énergie Est — section québécoise, ce que seul un BAPE mandaté dans le cadre de la procédure québécoise d'évaluation et d'examen peut faire.

D'ailleurs, cette question de la légalité, sinon de la légitimité, du mandat actuel donné au BAPE en vertu de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* fera donc l'objet de la première partie de notre mémoire et interpellera directement la responsabilité et les devoirs de l'actuelle Commission face au dangereux précédent créé et aux atteintes concrètes aux droits d'information et de participation des citoyens du Québec.

Le CQDE abordera ensuite la question centrale de l'impact du projet Énergie Est sur la question des changements climatiques et de notre perspective juridique sur cette question. La position que prendra le gouvernement du Québec face à ce projet doit tenir compte du droit international ainsi que de nombreux principes juridiques et droits fondamentaux reconnus par nos lois spécifiques. Puisque le gouvernement du Québec veut se servir de ces audiences pour établir sa position officielle lors des consultations menées par l'Office national de l'énergie (ONÉ), il faut aborder les principes fondamentaux qui doivent guider sa position.

Le CQDE ne prend normalement pas position pour ou contre l'opportunité d'un projet de développement précis. Notre organisme intervient publiquement pour indiquer l'état du droit applicable, les enjeux légaux, les failles et les améliorations à apporter à nos lois et règlements, particulièrement du point de vue de l'accès à l'information, de la participation du public, de l'accès à la justice et du respect du droit à un environnement sain et respectueux

² Section IV.1 de la L.q.e. (art. 31.1 et ss.) et *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*

de la biodiversité dont jouissent tous les citoyens du Québec. Cependant, les enjeux entourant les changements climatiques sur la scène internationale, canadienne et québécoise, notamment à la lumière des engagements, mesures légales et principes de justice fondamentale qui s'imposent à plusieurs échelles nous ont amenés, lors du débat entourant l'industrie du gaz de schiste au Québec, à sortir de notre réserve traditionnelle et à nous prononcer contre le développement de cette industrie. Il en est de même concernant la réalisation du projet Énergie Est, étant donné son impact inévitable sur l'accroissement de la production d'hydrocarbures et de GES, ce qui va tout à fait à l'encontre des attentes et engagements exprimés par la communauté scientifique et politique internationale.

1) LE DANGEREUX PRÉCÉDENT CRÉÉ PAR LE MANDAT TRONQUÉ DONNÉ AU BAPE PAR LE MINISTRE.

Nous vivons dans un État de droit et la primauté du droit est d'ailleurs reconnue par la Constitution canadienne. Or, depuis 1978, la *Loi sur la qualité de l'environnement* indique à son article 31.1 que « Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.»

L'article 31.2 prévoit quant à lui que « Celui qui a l'intention d'entreprendre la réalisation d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis écrit au ministre décrivant la nature générale du projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer. »

C'est ainsi que, depuis 1980, « la construction d'un oléoduc d'une longueur de plus de 2 km dans une nouvelle emprise » est spécifiquement assujettie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement³. Pour les juristes que nous sommes, il est donc évident que le projet Énergie Est, qui implique la construction d'un oléoduc de plus de 700 km en territoire québécois est assujetti à ces obligations légales.

C'est d'ailleurs ce qu'affirmait, jusqu'à la fin 2014, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, et de la Lutte aux changements climatiques dans des lettres envoyées au président de TransCanada afin que l'entreprise dépose rapidement son avis de projet pour que le ministère puisse préparer ses directives quant au contenu de l'étude d'impact à préparer. Cette étude d'impact, une fois jugée satisfaisante par le ministre, est rendue publique et peu alors faire l'objet d'une audience du BAPE, avant une décision du gouvernement du Québec quant à l'autorisation, ou non, du projet.

Nous fumes donc très étonnés de voir le même ministre, en juin 2015, donner un mandat d'enquête au BAPE pour évaluer les enjeux liés au projet Énergie Est quant à sa portion québécoise, en vertu de l'article 6.3 de la LQE, et non selon les dispositions relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, comme cela a TOUJOURS été le cas depuis 1980 pour des projets de développements particuliers. Il ne s'agit pas d'avocasseries ou de couper les cheveux en quatre : cette décision a et risque encore d'avoir de très nombreuses conséquences négatives pour les droits d'information et de participation de la population québécoise. Parmi celles-ci, mentionnons :

³ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, r. 23, art. 2 j.1)

- a) Aucun avis de projet n'a été déposé permettant au MDDELCC d'émettre une directive établissant les enjeux et préoccupations environnementales propres aux compétences spécifiques du Québec que le MDDELCC aurait souhaité voir abordés dans une étude d'impact préparée par TransCanada ;
- b) Cette absence de directive ministérielle remise au promoteur pour préparer leur évaluation environnementale rend impossible pour les citoyens de connaître au préalable les grands enjeux et impacts qui seraient évalués;
- c) Cette directive aurait aussi permis d'obliger le promoteur à documenter les sept conditions posées, le 6 novembre 2014, par une résolution unanime de l'Assemblée nationale, dont celle relative à l'évaluation de l'augmentation de la production de GES causée par la production d'hydrocarbures en amont de cette infrastructure de transport. L'actuelle Commission a eu la confirmation que cette question centrale ne fera pas partie de l'évaluation tenue par l'ONÉ ;
- d) Il y a donc absence d'étude d'impact déposée selon les prescriptions du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* et sur la base de laquelle le BAPE tient normalement ses audiences sur un projet de développement précis;
- e) Une telle étude d'impact fait normalement l'objet d'une étude attentive de la part de tous les ministères concernés et d'échanges avec le promoteur jusqu'à ce que le ministre la juge satisfaisante et la rende alors publique. Cette contre-expertise *préalable* aux audiences publiques du BAPE n'a pu avoir lieu. Cet aspect négatif a d'ailleurs été souligné par la Commission lors de la séance de l'après-midi du 17 mars⁴.
- f) L'audience actuelle du BAPE se tient plutôt sur la base d'une étude d'impact préparée selon les modalités propres à l'ONÉ et relevant d'un autre champ de compétence que celui du Québec, ce qui nous apparaît aussi un dangereux précédent et un malheureux abandon des compétences environnementales québécoises ;
- g) L'audience actuelle du BAPE se tient sur la base d'une documentation qui a pourtant été jugée insatisfaisante par l'ONÉ ;
- h) Le fait de procéder sous l'article 6.3 de la LQE a permis au ministre de restreindre les sujets discutés lors des audiences du BAPE, dont celui des droits des autochtones ;
- i) Au cours d'une audience tenue en vertu des articles 31.1 et ss. de la LQE, l'étude d'impact déposée par le promoteur doit aborder tous les sujets, dont les enjeux économiques et fiscaux, qui ont eux aussi été soustraits du mandat actuel du BAPE. En l'occurrence, la population québécoise n'a pu être informée et discuter des redevances

⁴ Voir pages 44-45 de la transcription de cette séance.

éventuelles qu'auraient pu percevoir le gouvernement du Québec et les municipalités pour permettre le passage éventuel de cet oléoduc. En revanche, on vient d'apprendre que Québec a mandaté une firme privée pour évaluer ses retombées économiques, à l'abri des regards et des mécanismes d'information et de consultation prévus par la LQE. Québec donne ainsi raison aux doléances de la Fédération québécoise des chambres de commerce qui demande depuis longtemps que l'évaluation des enjeux économiques d'un projet ne relève pas du BAPE. Qui parle de vision intégrée entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux ?

- j) Suite au processus actuel, aucune autorisation formelle du gouvernement ne pourra être émise, comme le prescrit pourtant l'article 31.5 de la LQE à l'égard d'un projet de développement comme celui du promoteur ;
- k) En outre, le gouvernement québécois ne pourra pas imposer de conditions particulières à TransCanada pour tenir compte notamment des droits et devoirs particuliers prévus par les législations québécoises (*Loi sur la qualité de l'environnement, Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, Loi sur les compétences municipales, etc.*).
- l) Cette absence d'autorisation environnementale portera directement atteinte au droit des citoyens à la protection de l'environnement, tel que reconnu à l'article 19.1 de la LQE, en rendant impossible le recours à l'injonction environnementale prévu aux articles 19.2 et ss. de la LQE et visant à faire respecter les conditions d'autorisation des projets;
- m) En l'absence d'autorisation gouvernementale, le registre faisant état des autorisations délivrées au terme de l'article 118.5 de la LQE ne mentionnera pas le Projet Énergie Est, donc la mise en œuvre du droit à l'information est compromise;
- n) En ne se conformant pas aux dispositions impératives des articles 31.1 et ss. de la LQE, TransCanada évite de déboursier les frais exigibles de celui qui demande la délivrance d'un certificat d'autorisation, qui comprennent les frais liés au dépôt de l'avis de projet prévu à l'article 31.2, les frais liés au dépôt de l'étude d'impact prévu à l'article 31.3, al. 1 et à l'audience publique prévue à l'article 31.3, al. 3. Selon la tarification en vigueur à cet effet en 2016, les frais exigibles pour le projet des défenderesses se seraient élevés à 136 640,00 \$. En revanche, l'article 6.3 de la LQE ne prévoit aucun frais exigible des promoteurs, justement parce qu'il ne s'agit pas d'une procédure devant viser un promoteur de projet en particulier. C'est donc les fonds publics québécois qui paient, alors que l'entreprise ne reconnaît pas la compétence du Québec;
- o) Le MDDELCC ne pourra pas demander au promoteur 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. En effet, il s'agit d'un pouvoir qui existe en tout temps, en vertu de l'article 31.4 LQE, durant et après les audiences publiques tenues en vertu de la procédure d'évaluation et d'examen. Il ne pourra pas donc requérir des défenderesses des documents ou informations autres que celles volontairement fournies par la compagnie;

TransCanada ne reconnaît pas la compétence du Québec sur son projet, tout comme elle ne lui reconnaissait pas compétence pour autoriser, ou non, ses forages dans le Saint-Laurent face à Cacouna, ni pour évaluer son projet de port au même endroit. Comme pour les audiences actuelles du BAPE, TransCanada dit n'agir que sur une base « volontaire » et non en vertu d'obligations légales. D'ailleurs, elle a payé de nombreux lobbyistes pour finalement obtenir qu'il en soit ainsi, comme le démontre le Registre des lobbyistes :

« Représentations afin que les orientations prises par le gouvernement provincial et les instances municipales soient favorables au développement du projet de pipeline interprovincial, et *plus spécifiquement, les représentations afin d'établir un cadre de processus volontaires de consultation publique et d'autorisation adapté à ce projet.* »

En rétrospective, nous ne pouvons que rester perplexe à la lecture de ces mandats de lobbying, lorsque nous constatons le volteface du ministre qui, malgré son insistance répétée d'exiger de TransCanada le respect du régime d'évaluation de 31,1 de la LQE, lui a soudainement préféré celui de 6.3 LQE à l'été 2015, en somme « *un cadre de processus volontaires de consultation publique et d'autorisation adapté à ce projet.* »

Cet aspect « volontaire » cache un élément fort troublant : depuis quand le respect de la LQE est-il volontaire? Mise au pied du mur par notre recours en injonction face aux travaux de forages dans le fleuve effectués par TransCanada sans aucune autorisation environnementale, et ce en pleine pouponnière du Béluga, l'entreprise a alors tenu le même discours : elle demanderait donc « volontairement » un certificat d'autorisation délivré sous l'article 22 de la LQE. Évidemment, en procédant de cette façon, si vous obtenez votre autorisation aux conditions que vous souhaitez, vous « acceptez » et dites que vous êtes un bon citoyen corporatif... Et si ça ne se passe pas comme vous vouliez, vous pouvez toujours dire que vous n'avez jamais reconnu la compétence de cet organisme ni l'obligation d'obtenir cette autorisation. Rien ne dit d'ailleurs que ce ne sera pas ce qui se passera avec les éventuelles recommandations de cette Commission!

Les beaux discours actuels de l'entreprise ne devraient pas nous faire oublier qu'elle nie farouchement au gouvernement québécois la compétence pour évaluer les effets de ce projet, tout comme elle nie depuis le début devant les tribunaux l'intérêt pour agir des

groupes environnementaux et citoyens québécois afin de réclamer le respect de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Devant tout cela, qu'attendre de l'actuelle Commission? Dans un État de droit, le président du BAPE n'avait pas le choix et se devait de respecter le mandat donné à son organisme par le ministre. Même si ce mandat apparaît « tronqué » à bien des égards et ne respecte pas la pratique habituelle du BAPE concernant l'évaluation d'un projet de développements précis.

Cependant, les Commissaires qui forment l'actuelle Commission du BAPE jouissent d'une totale indépendance propre aux commissions d'enquête. Le CQDE attend d'eux qu'ils utilisent tous leurs pouvoirs et fassent ressortir dans leur rapport les lacunes et les dangers de procéder par une enquête en vertu de l'article 6.3 à l'égard d'un projet de développement assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Pour le CQDE, le BAPE est un acteur essentiel pour la population dans la protection de ses droits à l'Information et de participation à la prise de décision en matière d'environnement. Cependant, le contournement par une entreprise d'une procédure légalement encadrée et les prises de position contradictoires du ministre à cet égard risquent d'accentuer le cynisme à l'endroit du rôle du BAPE et de ses commissaires. Il ne faut pas compter sur le seul processus judiciaire pour éclaircir les nombreuses différences entre un mandat donné au BAPE sous 6.3 et un reçu en vertu de la procédure québécoise d'évaluation des projets de développements particuliers et de l'article 31.1. Nous nous attendons que la Commission du BAPE se prononce sur le sujet.

Malgré les engagements pris par les procureurs du gouvernement dans le cadre des procédures actuelles, quelle garantie avons-nous qu'une autre commission d'enquête du BAPE, soit ultimement tenue dans le respect de la procédure d'évaluation et d'examen prévue par la LQE? Comment ce type de dédoublement sera-t-il perçu? Personne ne peut prédire le résultat des recours actuellement devant les tribunaux ni leur durée ni si TransCanada tentera de faire traîner les choses en longueur... Il est effectivement possible que l'ONÉ et le gouvernement canadien rendent leur décision avant que les tribunaux aient confirmé l'assujettissement du projet Énergie Est à la procédure québécoise d'évaluation, tel que maintenant exigé de nouveau par le ministre. Que se passerait-il alors? Quelle serait la crédibilité et la perception d'une commission du BAPE tenue dans de telles conditions?

Il nous apparaît donc important que les commissaires réitèrent que le respect de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts s'avère toujours la meilleure solution pour garantir les divers droits de participation du public à l'égard d'un projet de développement spécifique. Il en va aussi de la sécurité juridique propre à tous les intervenants.

S'il s'avérait par ailleurs que nombre de questions fondamentales soulevées par la Commission ou les participants à l'audience demeurent sans réponse, témoignant ainsi des

lacunes d'une procédure menée sans une étude d'impacts conforme aux prescriptions de la Loi et de son règlement, le BAPE n'aurait aucun autre choix que d'en conclure à son incapacité de se prononcer adéquatement sur le projet et d'insister pour que la procédure d'évaluation soit intégralement reprise.

Pareille conclusion serait nécessaire, tant pour confirmer le respect des engagements du gouvernement et consolider légalement sa position défendue actuellement devant le tribunal, que pour préserver la crédibilité du BAPE lui-même, dont la qualité des interventions et la légitimité de ses rapports reposent sur le respect du cadre procédural prévu à l'égard de tout autre projet assujéti au Québec à cette procédure légale. Quiconque s'intéresse aux droits d'information, de participation et d'accès à la justice en matière d'environnement doit être très clair quant à la nature partielle et tronquée du mandat actuel du BAPE. Les travaux de cette commission ne peuvent, et ne pourront jamais, remplacer ceux devant être menés en conformité avec la procédure d'évaluation et d'examen des impacts d'un projet de développement comme Énergie Est. La Commission elle-même doit le rappeler dans son rapport.

2) LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES IMPOSE DE REJETER LE PROJET D'OLÉODUC ÉNERGIE EST TANT QU'IL N'EST PAS DÉMONTRÉ QUE CE PROJET ET L'EXPANSION DES SABLES BITUMINEUX EST COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION D'ÉVITER UNE PERTURBATION ANTHROPIQUE DANGEREUSE DU SYSTÈME CLIMATIQUE

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. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable. »⁵

Les conclusions du 5^e et plus récent rapport du GIEC paru en 2014 sont sans équivoque sur l'urgence d'agir pour éviter un dérèglement climatique :

« [...] le réchauffement du système climatique est sans équivoque, et depuis les années 50, plusieurs des changements observés sont sans précédent depuis des décennies, voire des millénaires. L'atmosphère et les océans se sont réchauffés, la quantité de neige et de glace a diminué, le niveau de la mer a augmenté, et les concentrations de gaz à effet de serre se sont accentuées. Chacune des trois dernières décennies a été successivement plus chaude à la surface de la Terre que n'importe quelle décennie depuis 1850⁶. »

Si les efforts d'atténuation n'augmentent pas, et même avec un plan d'adaptation, le réchauffement planétaire d'ici la fin du siècle entraînera un risque élevé à sévère de conséquences irréversibles à l'échelle globale (*dit avec degré de confiance élevé*).⁷

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, comme le projet Énergie Est, sur lesquels ils n'ont aucun

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 W61 AR5.

⁷ IPCC Full Report AR5, p 18.

contrôle. Les impacts futurs sur l'infrastructure publique ainsi que la santé et la sécurité des Québécois sont bien documentés.⁸

Face à l'urgence d'agir, le Canada a plutôt joué un rôle sombre dans la lutte aux changements climatiques, particulièrement au cours des 10 dernières années. En plus de devenir le seul pays à répudier le *Protocole de Kyoto*, le Canada est maintenant 56^{ième} pays sur 61 dans un index international sur la lutte aux changements climatiques.⁹ À ce jour, 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.¹⁰

Même les cibles actuelles jugées insuffisantes risquent fort de ne pas être atteintes par le Canada : si le *statu quo* est maintenu, les modèles indiquent que les émissions de gaz à effet de serre du Canada devraient être de 768 Mt d'équivalent CO₂ en 2020 (la cible actuelle de réduction étant 622) et de 815 Mt d'équivalent CO₂ en 2030 (la cible actuelle de réduction étant 524). Le nouveau gouvernement fédéral reconnaît l'ampleur du travail à accomplir pour éliminer « l'écart qui existe entre le niveau actuel des émissions du Canada et le niveau nécessaire pour éviter les pires effets des changements climatiques dans le futur, ainsi que

⁸ Voir par exemple les publications d'Ouranos.

⁹ Voir German Watch Climate Change Performance Index 2016
<http://germanwatch.org/en/download/13626.pdf> page 9

¹⁰ 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 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 of WG III and 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». Consultable en ligne, en anglais : <http://climateactiontracker.org/methodology/85/Comparability-of-effort.html>

pour respecter les engagements pris par le Canada aux termes de l'Accord de Paris. »¹¹ Cet écart et la nécessité de faire davantage ont été reconnus par les ministres de l'environnement fédéraux, provinciaux et territoriaux en janvier dernier.¹²

En contraste, 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,¹³ auquel se joindra sous peu l'Ontario.

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 une réduction de 37,5 % les émissions GES de la province d'ici 2030, par rapport à 1990, la cible la plus ambitieuse au pays.

Dans son plan d'action pour la période 2013-2020 qui fixe au Québec une cible de réduction de 20% sous le seuil de 1990 pour l'année 2020, le gouvernement indique que:

Le succès de la lutte aux changements climatiques nécessite un virage majeur en matière de choix collectifs et individuels. En fait, les réductions d'émissions de GES nécessaires à l'horizon 2020 et au-delà reposent sur la capacité de nos sociétés de se développer, de produire, de consommer et de se déplacer autrement.

Ce défi représente une occasion exceptionnelle pour le Québec de réduire sa dépendance aux énergies fossiles, principales responsables de nos émissions de GES, d'accélérer la transition vers une économie verte et

¹¹ Voir le site du gouvernement, « Projection des émissions de gaz à effet de serre du Canada en 2020 et en 2030 », consultable en ligne : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1030489&ga=1.35783840.1441810173.1459182355>

¹² Secrétariat des Conférences Intergouvernementales Canadiennes, Déclaration conjointe à Ottawa, le 29/01/2016, consultable en ligne : <http://www.scics.gc.ca/francais/conferences.asp?a=viewdocument&id=2353/>

¹³ Document de consultation 2030 du MDDELCC disponible à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/consultations/cible2030/consultationpost2020.pdf> à la page 5

ainsi assurer à la population du Québec et aux générations futures un avenir sain et prospère dans une perspective de développement durable

Préserver la capacité des générations à investir dans leur qualité de vie est une question d'équité intergénérationnelle et de choix de société responsable.¹⁴

Cet énoncé doit trouver une application concrète dans toute décision du gouvernement québécois concernant le plus important projet d'infrastructure de transport d'hydrocarbures de l'histoire du pays : Énergie Est. Ce projet ne correspond pas, de prime abord au virage majeur jugé nécessaire.

Le lien entre les développements de combustibles fossiles, particulièrement le pétrole non conventionnel issu des sables bitumineux de l'Alberta, et la piètre performance nationale dans la lutte au changement climatique est indéniable. Le plus récent rapport d'Environnement Canada estime qu'en 2014, « les émissions associées à l'exploitation et à la production en amont de pétrole et de gaz s'élevaient à plus du double des valeurs enregistrées en 1990. Cette tendance concorde avec l'augmentation de 91 %, durant la même période, de la production totale de pétrole brut et de gaz naturel essentiellement destinés à l'exportation, laquelle a connu une hausse de plus de 200 %. »¹⁵

En 2014, le secteur de l'énergie canadien (qui englobe les sources de combustion fixes, les transports et les sources fugitives) représentait 81% des émissions totales de GES au Canada.¹⁶

Par ailleurs, la Secrétaire exécutive de la CCNUCC, Madame Christiana Figueres, a déclaré que de limiter le réchauffement climatique à un plafond adopté au niveau mondial permettant de limiter le réchauffement maximal à 2 C « signifie que les trois quarts des réserves de carburants fossiles doivent rester dans le sol, et que les carburants fossiles que nous utilisons doivent être utilisés de façon responsable et avec parcimonie »¹⁷.

¹⁴ 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.

¹⁵ Environnement Canada, *Rapport d'inventaire national 1990-2014 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada, 2016*, page 9, ISSN : 2371-1310

¹⁶ Environnement Canada, *Rapport d'inventaire national 1990-2014 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada, 2016*, page 4, ISSN : 2371-1310

¹⁷ Reporters, « Changements climatiques : L'appel de l'ONU aux industries pétrolières » (6 avril 2014), en ligne : <<http://www.reporters.dz/changement-climatique-lappel-de-lonu-aux-industries-petrolieres/1923>>. C'est particulièrement vrai pour le Canada. Une étude dans la prestigieuse revue Nature spécifiait les proportions pour différents types de carburants fossiles issues de différents types de production qui

Cela interpelle directement le Canada et le Québec dans leur évaluation de l'opportunité du projet d'Énergie Est.

Finalement, la récente Conférence des Parties (COP) à la CCNUCC, tenue à Paris en décembre dernier a souligné 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 :

« Insistant avec une vive préoccupation sur l'urgence de combler **l'écart significatif entre l'effet global des engagements d'atténuation pris par les Parties en termes d'émissions annuelles mondiales de gaz à effet de serre jusqu'à 2020 et les profils d'évolution des émissions globales compatibles avec la perspective de contenir 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, »

« Note avec préoccupation que les niveaux des émissions globales de gaz à effet de serre en 2025 et 2030 estimés sur la base des contributions prévues déterminées au niveau national ne sont pas compatibles avec des scénarios au moindre coût prévoyant une hausse de la température de 2 °C, mais se traduisent par un niveau prévisible d'émissions de 55 gigatonnes en 2030, et note également que **des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2 °C** par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes ou en dessous de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à un niveau devant être défini dans le rapport spécial mentionné au paragraphe 21 ci-après; »¹⁸
(nos surlignés)

La COP21 de Paris s'est ainsi conclue sur un accord qui constitue un engagement plus exigeant en mettant de l'avant l'ambition de limiter le réchauffement maximal à de 1.5 degré

devraient demeurer dans la terre pour avoir 50% de chance d'éviter ce seuil de dangerosité. 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. McGlade & Ekins, 'The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 C, Nature (2015) vol 517 pp. 189-1990

¹⁸ Extrait du préambule de l'accord.

Celsius, ce qui signifie que chaque État devrait prendre des mesures encore plus contraignantes pour arriver à respecter cet objectif.¹⁹ La réalisation du projet Énergie Est doit donc être évaluée dans ce contexte.

Le Canada, et toutes ses provinces, ont des responsabilités face aux changements climatiques qui s'accroissent et affectent déjà les populations ainsi que les milieux naturels. À cet égard, nous voulons rappeler le principe des « responsabilités communes, mais différenciées » qui est reconnu en droit international depuis la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992²⁰ et qui fut repris dans la CCNUCC adoptée à la même occasion. Ce principe utilise deux facteurs pour différencier la responsabilité d'agir des états industrialisés dans la CCNUCC soient 1) le niveau de responsabilité historique pour les changements climatiques et 2) le degré d'émissions *per capita*. Ces deux facteurs fondent une responsabilité accrue pour notre pays : nos émissions *per capita* sont parmi les plus élevées et, malgré notre population peu nombreuse, nous faisons partie des dix plus grands émetteurs au monde. La mise en œuvre du principe de responsabilités communes, mais différenciées 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.²¹

Ce virage nécessite de freiner le développement de l'industrie des hydrocarbures et de plutôt investir dans des énergies alternatives, renouvelables et nettement moins dommageables pour la santé humaine et celle des écosystèmes. Ce dont le plus important oléoduc en Amérique du Nord transportant un pétrole à haute intensité carbone ne fait certainement pas partie.

Tout au long de la première partie de l'audience, le représentant de l'entreprise a déclaré que TransCanada « n'était qu'un transporteur d'hydrocarbures » et non un producteur. Cependant, toute augmentation de la capacité de transport d'une source d'énergie, que ce

¹⁹ 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. Dr. Simon Donner & Simon Fraser, *Canada's contribution to meeting the temperature limits in the Paris Climate Agreement*, février 2016, disponible en ligne :

<http://blogs.ubc.ca/sdonner/files/2016/02/Donner-and-Zickfeld-Canada-and-the-Paris-Climate-Agreement.pdf>

²⁰ Article 7.

²¹ 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 4^{ème} rapport du GIECC. Le tribunal a en effet établi un lien entre la responsabilité des pays industrialisés sous la CCNUCC 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>

soit un oléoduc ou des lignes de transmission, suppose une augmentation des capacités de production de cette source d'énergie. Le nouveau gouvernement fédéral reconnaît cette réalité puisqu'Environnement Canada a été mandaté pour réaliser une évaluation des GES en amont du projet.²²

La position du gouvernement du Québec, tout comme celle de la Commission, doit tenir compte de l'encadrement juridique existant. Sur le plan des droits fondamentaux, les enjeux et l'ampleur des menaces liées aux changements climatiques et induits par le type d'infrastructure que représente Énergie Est, doivent être évalués en tenant compte du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne reconnu par l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés. Selon l'interprétation dont ces droits ont fait l'objet par la Cour suprême, les gouvernements peuvent être reconnus responsables lorsqu'ils contribuent, sans nécessairement directement causer, la perte de jouissance de la vie et de la sécurité individuelles. Sachant que des personnes subissent déjà, au Canada et au Québec, les impacts négatifs des changements climatiques dans leur vie, et que cela ira en s'accroissant, surtout si l'on autorise le projet Énergie Est, l'insuffisance des actions prises par les gouvernements Canadiens et Québécois en matière de réduction des GES pourrait constituer une violation de la Charte canadienne.

Les peuples autochtones nordiques du Québec et du Canada voient déjà leurs conditions de vie et leur sécurité bouleversées par les changements climatiques. À notre avis, les obligations de la Couronne à leur égard imposent, non seulement des conditions de consultations particulières sur ce projet, mais aussi la prise en compte des changements climatiques sur leurs droits ancestraux²³ lorsque vient le temps de donner, ou non, l'autorisation à un projet tel que celui d'Énergie Est. Il est déplorable que le BAPE n'ait pu discuter de ces questions à cause du mandat restreint donné par le ministre. Pourtant, la précédente audience « générique » du BAPE sur la production uranifère avait donné lieu à une importante collaboration et contribution des communautés autochtones nordiques.

Du côté de la législation québécoise, le gouvernement du Québec est lié par la Charte des droits et libertés de la personne concernant les matières qui sont de la compétence législative du Québec²⁴. L'article premier de cette Charte protège le droit à la vie ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne alors que son article 46.1 protège le droit de toute personne, dans la mesure prévue par la loi, de vivre dans un environnement sain et

²²Il est à noter que le « plafond » d'émissions de 100 Mt/an récemment adopté par l'Alberta, et auquel le représentant de TC accordait tant d'importance, représente en fait une augmentation de près de 40% de la production de GES sur le niveau actuel, par cette seule province.

²³ Voir l'article 35 de la Charte canadienne des droits et libertés

²⁴ Articles 54 et 55.

respectueux de la biodiversité. Les nombreux risques et impacts directs associés au projet Énergie Est, particulièrement ceux liés aux changements climatiques, nous semblent devoir être envisagés à l'aulne de ces droits fondamentaux.

Il nous apparaît aussi évident que le projet Énergie Est, particulièrement par ses impacts potentiels sur les changements climatiques concerne directement le premier des principes directeurs de la *Loi sur le développement durable* intitulé « Santé et qualité de vie » qui consacre que l'être humain, sa santé et sa qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable et que les *personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature*²⁵. Selon les professeurs Halley et Lemieux, ce principe représente la finalité qui transcende le reste des principes directeurs de cette loi²⁶, principes qui guident aussi l'analyse des commissions du BAPE. Or, ce droit à une vie saine et productive sera très certainement mis à mal si nous ne prenons pas dès maintenant les mesures nécessaires pour contrer les changements climatiques ou encore lors d'un déversement accidentel majeur dans un milieu sensible.

Plusieurs autres 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 de ce projet.

Étant donné la multitude d'études scientifiques qui indiquent que l'exploitation continue des sables bitumineux est incompatible avec les trajectoires de réduction de GES qui limitent le réchauffement climatique en deçà du seuil de dangerosité, ce projet ne peut aller de l'avant sans une démonstration objective, rigoureuse et transparente du contraire.

Or, il n'existe à ce jour au Canada aucun forum où cette démonstration puisse être faite. L'Office national de l'énergie exclut les émissions GES en amont et en aval du cadre de son évaluation du projet. La méthodologie proposée à ce jour par Environnement Canada exclut les émissions GES en aval et plusieurs sources importantes de GES en amont.²⁷ Le CQDE salue la volonté du BAPE de se pencher sur la question des GES associés au projet malgré le

²⁵ *Loi sur le développement durable*, LRQ, 2006, c D-8.1.1, art. 6 a).

²⁶ Paule Halley et Denis Lemieux, *La mise en œuvre de la Loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan*, XVIII^e conférence des juristes de l'État, 2009 « Vert, le droit », Yvon Blais, Cowansville, 2009, p. 103.

²⁷ Voir commentaires du CQDE... [Lien à notre site](#)

fait que le mandat ne lui ai pas été donné, mais déplore que les faits donnant ouverture à une étude complète ne font pas partie de l'étude d'impact de TransCanada.²⁸

De plus, il ne faut pas ignorer l'impact que peut avoir la consommation de pétrole issu des sables bitumineux au Québec sur les accords conclus avec la Californie et les états de l'Est américain. Ce pourrait notamment être l'occasion de moduler la redevance sur l'essence en fonction de l'intensité carbone calculée sur l'entièreté du cycle de vie, comme le fait la Californie.

En effet, la Californie, dans le contexte de son *Low Carbon Fuel Standard*²⁹, non seulement évalue, mais aussi règlemente tous les types de carburants vendus dans l'État en se fondant sur les GES émis tout au long de leur cycle de vie, ce qui inclus les émissions indirectes dues au changement d'affectation des terres ainsi que les émissions en aval (*downstream*) issues de la combustion ultime du carburant. À ce jour, 67 types de pétrole brut en provenance du Canada voient leur niveau d'intensité d'émission de GES liés à leur production et au transport mesuré et classé. Variant entre 6.79 gCO₂e/MJ et 35.42 gCO₂e/MJ, soient les intensités carbonées les plus élevées parmi tous les pétroles de sources internationales vendus en Californie, à quelques exceptions près³⁰.

Le CQDE ne prend normalement pas position pour ou contre l'opportunité d'un projet de développement précis. Cependant, les enjeux entourant les changements climatiques sur la scène internationale, canadienne et québécoise et l'absence d'évaluation objective et complète des conséquences climatiques du projet, nous amènent, sur la base des principes de précaution³¹ et prévention, à nous prononcer contre la réalisation du projet Énergie Est et à demander que l'actuelle Commission du BAPE suggère au gouvernement du Québec d'en faire autant lors des audiences de l'ONÉ.

²⁸ Il faudrait notamment des détails sur la source des contrats d'approvisionnement pour évaluer les émissions GES associés au changement d'affectation des terres en Alberta. Voir annexe A

²⁹ *California Low Carbon Fuel Standard, Final Regulation Order*, Subchapter 10, Article 4, Subarticle 7, disponible en ligne : <http://www.arb.ca.gov/regact/2015/lcfs2015/lcfsfinalregorder.pdf> (consulté pour la dernière fois le 13 avril 2016). Pour plus de détails voir commentaire sur site web et Pélouff pour AQLPA

³⁰ *California Low Carbon Fuel Standard, Final Regulation Order*, § 95489, Table 8, pages 88 et seq.

³¹ Le principe précaution a été reconnu et utilisé par la Cour suprême du Canada et la Cour d'appel du Québec pour reconnaître la légitimité d'interventions gouvernementales en matière environnementale. Voir : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 RCS 241, par. 31-32; *White c. Châteauguay (Ville de)*, 2014 QCCA 1121, par. 69.

CONCLUSION

Le temps presse pour prendre des décisions entraînant une modification profonde de nos modes de production et de consommation. Ce n'est pas aux entreprises privées œuvrant dans le domaine des hydrocarbures de dicter l'agenda politique et juridique ni de déterminer ce qui va dans le sens de l'intérêt public et d'un développement durable.

La gravité et l'urgence des enjeux entourant les changements climatiques sur la scène internationale, canadienne et québécoise et l'existence d'assises juridiques qui soutiennent la responsabilité d'agir nous amènent à nous prononcer contre le projet Énergie Est. La participation du Québec à la lutte contre les changements climatiques, nos responsabilités historiques, éthiques, politiques et juridiques à cet égard fondent l'opposition du CQDE. Nous espérons que c'est ce message qui sera retenu et repris par l'actuelle Commission.