

CQDE.ORG

Consultation sur la version provisoire
du Mandat de la commission d'examen intégré
- Projet Gazoduq

Commentaires

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présentés à
l'Agence d'évaluation d'impact du Canada
LE 15 JUILLET 2020



CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présentation du Centre québécois du droit de l'environnement

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme à but non lucratif fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 250 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service des citoyen·ne·s et de la protection de l'environnement.

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.

Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyen·ne·s 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, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain pour tous les Québécois·se·s.

Il est le seul organisme à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant au développement d'un droit répondant aux défis environnementaux auxquels nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les milieux de vie.

Commentaires sur le mandat de la Commission d'examen intégré

D'entrée de jeu, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est d'avis que tout processus de consultation publique relié à ce projet devrait être suspendu dans le contexte de la pandémie de la COVID-19. L'insécurité liée à la perte d'emploi, la difficulté de concilier les obligations familiales avec le télétravail et l'impact disproportionné de la pandémie sur certains groupes, notamment les femmes, ne sont que quelques exemples des défis d'adaptation auxquels la population fait face. Les conséquences de la pandémie et des mesures associées à l'état d'urgence sanitaire en cours génèrent donc des obstacles importants qui limitent sévèrement la capacité pour le public et pour certain·e·s expert·e·s de participer de manière significative aux processus d'évaluations environnementales en cours.

Le mandat de la commission d'examen intégré (Commission) doit pouvoir permettre une certaine flexibilité afin de prendre en compte le contexte tout à fait particulier dans lequel nous nous trouvons. La santé publique envisage que la pandémie perdure durant plusieurs mois et les processus de consultation du public doivent être adaptés à cette nouvelle réalité.

Les émissions de gaz à effet de serre

Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) réitère, tel qu'il a fait dans ses commentaires portant sur les lignes directrices provisoires, l'importance et la nécessité de prendre en considération l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre liées au projet. À ce titre, la fragmentation des projets, c'est-à-dire une analyse distincte pour le projet Énergie Saguenay et pour le Projet présentement à l'étude, nous apparaît hautement critiquable. Cette fragmentation des projets nuit à une considération complète des impacts par l'Agence, notamment en ce qui a trait aux émissions de gaz à effet de serre (GES).

Les émissions de GES en amont et en aval doivent être pleinement considérées dans l'évaluation qui sera faite par la Commission. De la même manière, l'augmentation des émissions de GES qui serait causée par le projet doit être considérée au même titre que les possibles réductions des émissions de GES alléguées par le promoteur. Seule une évaluation d'impact qui tient compte de l'ensemble de ces émissions permettrait d'évaluer adéquatement les impacts du Projet conformément aux exigences de la loi, laquelle impose notamment l'obligation d'évaluer le projet en fonction des impacts potentiels de celui-ci vis-à-vis des engagements internationaux du Canada en matière de changements climatiques, notamment l'Accord de Paris. Le Mandat devrait d'ailleurs mentionner explicitement la nécessité d'évaluer le projet à l'aune de l'Accord de Paris, que le Canada a signé et dont découle des engagements contraignants. le Canada

Le CQDE demande que la Commission mandate un·e expert·e indépendant·e afin de procéder au calcul des émissions de GES en amont et en aval (autant les possibles réductions que les augmentations). À ce titre, la Commission devrait demander la tenue d'une expertise externe sur les émissions de gaz à effet de serre tel que le permet la section 9 du mandat. Conséquemment, le CQDE estime qu'un article devrait être ajouté à cette section afin de prévoir explicitement que la Commission prévoit recourir à une étude d'experts sur les émissions de GES reliés au projet. Cette étude pourrait être balisée de la manière suivante :

1. Toutes les émissions émises durant le cycle de vie du projet, incluant les émissions émises en amont et en aval et sans considération du lieu d'émission, ainsi que de leurs effets cumulatifs ;
2. Prendre en considération les émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes liées au Projet;
3. Des données spécifiques sur les émissions de gaz à effet de serre des différents modes de production en amont
4. Considération, en fonction de données à jour, des émissions fugitives de méthane
5. Les émissions de gaz à effet de serre liées à la production d'électricité
6. Les émissions de gaz à effet de serre causées par le changement d'usage des terres (captage) ;
7. Le total des émissions de gaz à effet de serre prévues pour 2030 et 2050 ;
8. Une étude de marché justifiant la nécessité de la réalisation du Projet. Cette étude devrait notamment inclure des modèles énergétiques mondiaux présentant la demande en gaz naturel ajustée à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris concernant la décarbonisation de l'économie d'ici 2050 ;
9. Une étude de marché sur les prétentions du promoteur à l'effet que le gaz naturel produit servirait à diminuer l'usage de sources d'énergie polluantes. Cette étude devrait présenter les effets du Projet sur la demande en énergies renouvelables émettant moins de gaz à effet de serre que le gaz naturel.

Les estimations et résultats de ces études devraient par ailleurs différencier les différents gaz à effet de serre émis en plus de rendre les résultats en équivalents en tonne de CO₂. Ces études devraient être réalisées au regard des méthodes scientifiques les plus fiables et récentes afin de s'assurer de la prise en compte complète des émissions de gaz à effet de serre du Projet à l'étude de même que du projet Énergie Saguenay qui est indissociable du projet ici à l'étude.

Les délais

Le CQDE constate que plusieurs délais sont fixés dans la section 5 du Mandat portant sur le processus d'évaluation d'impact.

De manière générale, les délais relatifs au processus d'évaluation d'impact devraient être utilisés par l'Agence afin d'indiquer une norme minimale de temps. L'Agence devrait donc utiliser les délais de manière à garantir, lorsque nécessaire, une durée minimale d'une étape du processus d'évaluation d'impact. En effet, un des objectifs principaux du processus est la participation significative du public, laquelle exige la capacité du public de lire, analyser et commenter les divers documents dans des délais raisonnables. Conséquemment, et pour réaliser une évaluation d'impact du Projet qui soit complète et rigoureuse, l'Agence devrait éviter d'utiliser les délais pour indiquer une norme maximale de temps. Le CQDE privilégie une approche misant sur la flexibilité et l'adaptabilité du processus d'évaluation d'impact en jumelant des délais minimaux pour certaines étapes cruciales, notamment celles où il y a consultation du public et, de manière exceptionnelle seulement, des délais maximaux.

De manière plus spécifique, le CQDE souhaite émettre les commentaires suivants :

- À l'article 5.10 du Mandat, l'Agence s'oblige à achever son examen initial de l'étude d'impact pour déterminer s'il existe des lacunes importantes qui empêcheraient la CEI et les participant·e·s de commencer leur examen de l'étude d'impact à l'intérieur d'un délai de 30 jours. Il est questionnable de penser que 30 jours soient suffisants pour permettre une consultation adéquate, le cas échéant, des autorités fédérales et provinciales ainsi que des communautés et nations autochtones, tel que le prévoit actuellement l'article 5.10 du Mandat. Il nous semble nécessaire de prendre en compte les délais occasionnés par la consultation et la coordination des différents acteurs impliqués et sollicités par l'Agence, notamment les autorités fédérales, les autorités provinciales et/ou les communautés et nations autochtones visées. Étant donné que celles-ci devront procéder à leur propre examen initial de l'étude d'impact pour déterminer s'il existe des lacunes importantes avant de faire parvenir cette analyse à l'Agence, il nous semble préférable d'éviter d'indiquer une période de temps qui se limiterait à 30 jours.
- À l'article 5.12 du Mandat, l'Agence s'oblige à déterminer si le promoteur a traité adéquatement les lacunes importantes identifiées et si, en conséquence, l'étude d'impact est prête à être examinée par la CEI et les participant·e·s à l'intérieur d'un délai de 15 jours suivants la réception de la réponse du promoteur. Ce délai nous apparaît extrêmement court et semble tenir pour acquis que des lacunes importantes puissent être facilement traitées par le promoteur. Or, si une lacune importante a été déterminée en premier lieu, l'Agence ne doit pas limiter sa capacité d'effectuer une révision minutieuse et approfondie de la réponse fournie par le promoteur en s'imposant un délai aussi court.
- À l'article 5.13 du Mandat, l'Agence s'oblige à aviser la CEI par écrit que l'étude d'impact est prête pour son examen indépendant dans les 60 jours suivant la réception de l'étude d'impact, excluant, comme stipulé dans l'Entente avec le Québec, toute période de temps prise par le promoteur pour fournir des renseignements ou études supplémentaires. Or, le délai que s'impose l'Agence sous-tend que, peu importe le contenu de l'étude d'impact, celle-ci sera prête pour son examen indépendant dans les 60 jours suivant sa réception, excluant toute période de temps mentionnée ci-haut. À notre avis, le libellé de l'article 5.13. du Mandat contrevient au devoir de l'Agence d'effectuer un examen initial de l'étude d'impact. Le CQDE demande donc à l'Agence de le modifier.
- À l'article 5.23 du Mandat, il est indiqué que la CEI doit débiter une période de commentaires du public qui durera au moins 60 jours à la suite de l'avis mentionné à l'article 5.13. Il s'agit d'un bon exemple de l'utilisation de délais minimaux. Le CQDE souhaite en féliciter l'Agence et l'encourager à recourir davantage à cette méthode.
- À l'article 5.25 du Mandat, il est indiqué que la CEI peut entamer, à sa discrétion, une période de commentaires du public d'au moins 15 jours portant sur les renseignements supplémentaires fournis par le promoteur ou par les autres participant·e·s. Or, bien que

CQDE salue à nouveau la référence à un délai minimal, il est nécessaire d'insister sur le fait que celui-ci devrait être minimalement de 30 jours, soit la moitié du délai minimal prévu à l'article 5.23 du Mandat. De plus, la période de commentaires du public ne devrait pas être laissée à la discrétion de la CEI. Celle-ci devrait être obligatoire. Ces demandes sont justifiées par le fait que l'article 5.25 du Mandat doit se lire avec les articles 5.23 et 5.24 du Mandat. Ainsi, si une période de commentaires du public d'au moins 60 jours est nécessaire et obligatoire pour connaître l'opinion des autorités gouvernementales et des participant·e·s quant à savoir si les renseignements disponibles relativement à l'évaluation d'impact du Projet sont suffisants pour procéder à l'évaluation d'impact et aller en audience publique, une période de commentaires du public d'au moins 30 jours est nécessaire afin de connaître l'opinion des autorités gouvernementales et des participant·e·s quant au même aspect pour les renseignements ou études supplémentaires, le cas échéant.

- À l'article 5.29 du Mandat, il est indiqué que la CEI doit présenter son rapport d'évaluation d'impact au ministre [de l'Environnement et du Changement climatique] et au ministre des Ressources naturelles à l'intérieur d'un délai de 345 jours suivant la publication de l'avis de l'Agence en vertu du paragraphe 19(4) de la LEI. Il peut en effet être opportun de prévoir un délai maximal pour l'ensemble du processus d'évaluation d'impact afin de garantir aux promoteurs de projets désignés la tenue de cette évaluation dans des délais raisonnables. Or, le CQDE estime qu'il s'agit d'un délai trop court pour effectuer un processus d'évaluation d'impact rigoureux. En effet, le Projet traverserait une quantité importante de communautés et d'écosystèmes différents et pourrait générer des impacts multiples et non négligeables, autant d'un point de vue environnemental, social, qu'économique. L'évaluation d'impact de ce pipeline de 780 kilomètres de long traversant deux provinces se fera également en contexte de pandémie mondiale. L'imposition d'un délai de 345 jours, dans les circonstances, ne nous semble ni raisonnable ni nécessaire. La mention d'un tel délai devrait donc être retirée du Mandat.

Des séances dans les grands centres urbains

L'article 5.38 du Mandat précise ce qui suit :

5.38 Lorsque cela est réalisable, la commission d'examen tiendra l'audience publique dans les collectivités les plus près du projet, y compris dans les collectivités autochtones, afin de fournir un accès pratique aux communautés et nations autochtones et aux collectivités locales potentiellement touchées, ou fournira la possibilité de participer à distance.

Il est indéniable que les consultations et audiences locales sont primordiales et le CQDE ne conteste pas leur importance. Cependant, en raison de la nature du projet et de ses impacts potentiels, le CQDE invite la Commission et l'Agence à tenir également des séances de l'audience publique dans les grands centres urbains du Québec afin de permettre à toutes les personnes intéressées de participer à celle-ci.

Manifestement, de par l'ampleur du Projet et de ses impacts potentiels sur les communautés, la biodiversité et la contribution du Canada à la lutte contre la crise climatique, le Projet préoccupe la population du Québec. Un nombre exceptionnellement important de personnes situées aux quatre coins de la province ont indiqué être vivement intéressées à prendre part au processus. La participation de l'ensemble des personnes intéressées par le projet est souhaitable et nécessaire et ce, peu importe leur lieu de résidence. Cependant, cet intérêt pour les audiences publiques ne doit pas constituer un frein à la participation de la population locale. Dans ce contexte particulier, la solution proposée de tenir des séances dans les grands centres urbains comme Québec, Montréal et Trois-Rivières contribuerait à assurer une participation significative des personnes intéressées, tant au niveau local qu'au niveau provincial, conformément aux meilleures pratiques en matière de participation du public.

Les langues officielles

Le CQDE soutient qu'il est essentiel que l'ensemble de la documentation accessible sur le registre public le soit en français et en anglais. Il est primordial que le public puisse se renseigner sur le projet dans la langue officielle de son choix afin d'assurer qu'il puisse participer de manière significative. De manière générale, l'Agence doit tenter d'éliminer toute entrave à la participation. La disponibilité de l'ensemble des documents en français et en anglais est d'autant plus justifiée par le fait que le Projet traverse deux provinces et des communautés autochtones qui s'expriment (notamment) en français comme en anglais. Ainsi, tous documents présentés dans l'une des deux langues devraient être traduits afin qu'une version officielle puisse être consultée par le public dans la langue de son choix.