

Photo: Jose Fontano / Unsplash

Questions fondamentales sur les garanties financières devant couvrir les coûts de démantèlement et de décontamination des installations d'Énergie Saguenay advenant une fermeture prématurée pour cause de faillite

Mémoire présenté par la Fondation David Suzuki au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre des consultations sur le projet de construction d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay

Auteur :

Diego Creimer, responsable, affaires publiques et communications

Recherche juridique :

Centre québécois du droit de l'environnement
(Me Gabrielle Champigny et Me Stéphanie Roy, consultantes)

Septembre 2020



**FONDATION
DAVID SUZUKI**
Un monde. Une nature.

Table des matières

Table des matières	2
À propos de la Fondation David Suzuki	3
Mise en contexte	3
Assurances et garanties	4
Vide réglementaire	4
Autres garanties financières	7
Recommandations	8

À PROPOS DE LA FONDATION DAVID SUZUKI

Établie en 1990, la Fondation David Suzuki a pour mission de protéger l'environnement et notre qualité de vie, maintenant et pour l'avenir. À travers la science, la sensibilisation et l'engagement du public, et des partenariats avec les entreprises, les gouvernements et les acteurs de la société civile, la Fondation œuvre à définir et à implanter des solutions permettant de vivre en équilibre avec la nature. La Fondation compte sur l'appui de 300 000 sympathisants à travers le Canada, dont près de 100 000 au Québec.

MISE EN CONTEXTE

Le projet de GNL Québec vise à exporter du gaz fossile de l'Ouest canadien vers les marchés internationaux en passant par le Québec. Financé en partie par des intérêts américains, ce projet composé de deux parties complémentaires -soit le conduit de Gazoduc et l'usine de liquéfaction et port méthanier d'Énergie Saguenay- prévoit la construction d'un pipeline de 780 km de l'Abitibi jusqu'au Fjord-du-Saguenay, où le gaz sera liquéfié avant d'être exporté par bateau en passant dans l'habitat du béluga.

Le projet Énergie Saguenay comporte la construction d'un vaste complexe industriel sur une superficie de 250 hectares «à l'intérieur des limites de l'arrondissement de La Baie de la ville de Saguenay, plus précisément sur la rive sud de la rivière Saguenay. Les infrastructures portuaires de l'APS (terminal maritime de Grande-Anse) sont situées immédiatement en amont du site du projet.»¹



Dans ce mémoire, nous soulevons des questions fondamentales quant aux garanties financières devant couvrir les coûts de démantèlement et décontamination dudit site industriel advenant sa fermeture prématurée pour cause de faillite.

L'histoire du Canada nous donne des exemples souvent tragiques de sites industriels et adjacents ayant été contaminés et abandonnés au détriment de la

santé humaine, de la biodiversité et des coffres de l'État, et des litiges qui ont suivi. Le cas de Grassy Narrows en Ontario, où les membres de la Première nation Asubpeeschoseewagong ont été empoisonnés par le mercure provenant de la *Dryden Chemical Company*, une usine

¹ Projet Énergie Saguenay : Complexe de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay, Description de projet <http://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3211-10-021/3211-10-021-1.pdf>

de traitement de chlore et de soude située à Dryden qui fournissait de l'hydroxyde de sodium et du chlore utilisés en grande quantité pour blanchir le papier à la *Dryden Pulp and Paper Company*, est l'un des plus notoires. Les coûts de décontamination à Grassy Narrows s'élevaient en 2015 à quelque 20 M\$, et ce n'est qu'en décembre 2019, soit 43 ans après la fermeture des usines (1976), que la Cour Suprême du Canada a finalement établi la responsabilité financière des compagnies et leur obligation de couvrir les coûts de décontamination².

En ce qui concerne GNL Québec, les contribuables, autant que l'État, ont en ce moment la possibilité de réfléchir aux risques de se retrouver avec un site industriel contaminé et désaffecté, entraînant des coûts de démontage et de décontamination élevés. Ils ont aussi l'opportunité de réfléchir au niveau optimal de garanties financières devant être exigées à la compagnie qui mène le projet d'Énergie Saguenay, et cela, dans le but de se prémunir contre des coûts évitables moyennant une protection adéquate.

ASSURANCES ET GARANTIES

Tout d'abord, nous essayerons de répondre à une question qui nous semble primordiale pour établir le niveau d'exigences possibles en termes de garanties financières, c'est à dire, si la loi ou les règlements exigent des sommes d'assurance ou des garanties couvrant *la totalité des coûts de démantèlement (démontage, décontamination, remise en état des sols)* en cas d'abandon du projet Énergie Saguenay.

Il est à noter que les garanties financières relatives aux coûts de démantèlement en cas d'abandon du projet sont distinctes des garanties financières exigées pour couvrir les coûts relatifs à un événement accidentel, tel un déversement (assurances responsabilité ou *liability insurance regime*). Les assurances exigées pour les cas de sinistres accidentels ne s'appliquent pas aux frais de démantèlement en cas d'abandon.

VIDE RÉGLEMENTAIRE

Selon les recherches du Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE), il semble que le projet Énergie Saguenay tombe dans une « faille » du système juridique encadrant l'exploitation des hydrocarbures au Québec et au Canada.

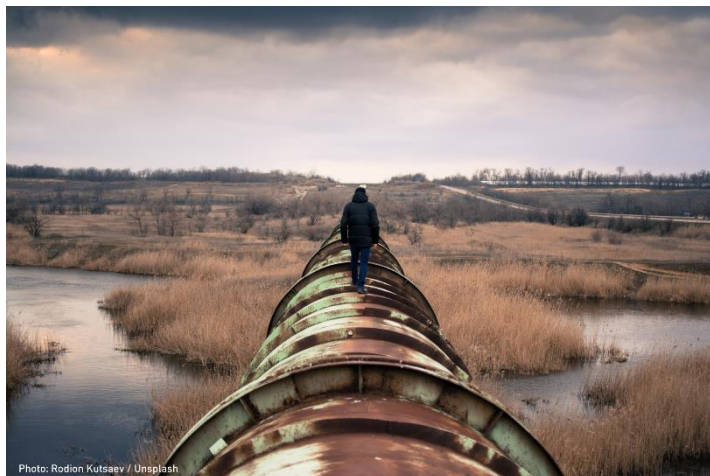
D'abord, la *Loi sur les hydrocarbures* du Québec n'est pas applicable au projet d'usine de liquéfaction et de poste d'exportation Énergie Saguenay. Cette dernière est entrée en vigueur en 2018, alors que la première demande de permis pour le projet Énergie Saguenay a eu lieu en 2015, l'avis de projet datant d'ailleurs de novembre 2015. De plus, elle ne régit que les installations qui traitent des hydrocarbures extraits au Québec. Selon notre droit constitutionnel canadien, les provinces ne sont en effet compétentes pour régler que la prospection, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non-

² Jugements de la Cour Suprême <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/18060/index.do>

renouvelables sur leur propre territoire³. Il s'ensuit logiquement que la *Loi sur les hydrocarbures* n'encadre que l'extraction des hydrocarbures se trouvant en sol québécois. Quant à la production et au stockage des hydrocarbures, une lecture des articles pertinents de cette loi nous indique que les licences applicables pour exercer ces activités ne peuvent être demandées que par les détenteurs de licences d'exploration, c'est-à-dire uniquement pour les personnes ou entreprises ayant exploré les hydrocarbures au Québec⁴.

La Loi n'encadre donc pas la production et le stockage d'hydrocarbures qui proviennent de l'extérieur du Québec, comme c'est le cas pour le projet Énergie Saguenay.

Dans la mouture actuelle de ce projet, l'ensemble du gaz naturel traité par les installations prévues provient en effet des « champs de gaz du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC), situé en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique »⁵. La *Loi sur les mines*, qui s'appliquait à l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les hydrocarbures*, appliquait la même logique. Elle n'encadrerait que l'exploitation des hydrocarbures extraits en territoire québécois⁶.



Ces deux lois québécoises ne s'appliquant pas vu le caractère interprovincial du projet, GNL Québec a donc plutôt demandé, en 2015, une licence d'exportation de gaz en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, une loi fédérale⁷. L'Office national de l'énergie (ONÉ) a rendu sa décision d'accorder cette licence le 27 août 2015 et l'a délivrée le 26 mai 2016.⁸

Il est à noter que l'ensemble des licences délivrées par l'ONÉ ont été reconduites en 2019 sous le nouveau régime de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* (LRCÉ) instauré par le Projet de loi C-69. Elles demeurent en vigueur jusqu'à leur expiration, à moins de suspension ou de révocation.⁹

³ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.), art. 92A(1) par. (a) et (b).

⁴ Notamment, l'article 48 de la *Loi sur les hydrocarbures* (RLRQ, c. H-4.2) indique une séquence logique dont le point de départ est inévitablement l'exploration : la licence de production ou de stockage est attribuée à une personne si elle est titulaire d'une licence d'exploration, a reçu une décision favorable de la Régie de l'énergie, et l'autorisation de l'article 31.5 LQE ainsi que l'autorisation agricole, le cas échéant. Voir aussi : art. 9 (interdiction générale de rechercher/produire/stocker hydrocarbures sans licence), art. 51 (droit de production d'hydrocarbure du titulaire d'une licence).

⁵ Énergie Saguenay, annexe A, « Description du projet », page 2.

⁶ *Loi sur les mines*, RLRQ, c. M-13.1 : art. 17 (objet de la loi), art. 193 à 206 (le bail d'exploitation de gaz naturel repose sur l'existence préalable d'un permis de recherche délivré en territoire québécois).

⁷ *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), c. N-7 : art. 116 (interdiction générale d'exporter du gaz sans licence ou en contravention de celle-ci), art. 117 (pouvoir de l'ONÉ de délivrer des licences d'exportation et de fixer des conditions)

⁸ Régie de l'énergie du Canada. « Demandes de licences d'exportation et d'importation » : <https://www.cer-rec.gc.ca/pplctnflng/mjrpp/lnxprtlnclnc/index-fra.html> (consulté le 18 mars 2020).

⁹ *Loi édictant la Loi sur l'évaluation d'impact et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, modifiant la *Loi sur la protection de la navigation* et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, L.C. 2019,

Cette nouvelle loi n'impose pas de garanties financières couvrant les coûts de démantèlement en cas d'abandon de projet. Elle instaure néanmoins un régime de responsabilité s'appliquant en cas de sinistre, qui ne vise que les compagnies autorisées à construire ou à exploiter un pipeline, et non les détenteurs de licences d'exportation comme GNL. Le plafond établi pour les sinistres provenant de pipelines, à capacité de transport d'au moins 250 000 barils de pétrole par jour, est d'un milliard de dollars (1 G\$), sauf si un montant supérieur est déterminé par règlement.¹⁰ Cette somme doit être détenue par la compagnie à titre de garantie financière.¹¹

Ni la loi provinciale ni la loi fédérale n'imposent donc de garanties financières en cas d'abandon d'installations de liquéfaction du gaz naturel comme Énergie Saguenay. Selon nous, le ministre de l'Environnement du Québec pourrait toutefois imposer de telles garanties en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). En effet, lorsqu'il délivre une autorisation, le ministre dispose du pouvoir d'imposer toute condition « qu'il estime indiquée

« Ni la loi provinciale, ni la loi fédérale n'imposent de garanties financières en cas d'abandon d'installations de liquéfaction du gaz naturel comme Énergie Saguenay. Le ministre de l'Environnement du Québec pourrait toutefois imposer de telles garanties en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. »

pour protéger la qualité de l'environnement et pour éviter de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, aux écosystèmes, aux espèces vivantes ou aux biens ». Il peut notamment décider de prescrire une condition sur « les mesures de remise en état des lieux et la gestion post-fermeture en cas de cessation des activités¹² ».

Dans le cadre de l'examen du projet Énergie Saguenay, il serait donc possible d'encourager le ministre à adopter de telles conditions préventives s'il délivre l'autorisation afin de responsabiliser l'entreprise à l'égard des frais et mesures de démantèlement et de remise en état des lieux, qui semblent essentiels au maintien de l'intégrité environnementale du site, advenant la fin ou l'abandon du projet.

Autrement, en l'absence de garantie financière applicable, s'il y avait abandon du projet, les coûts de démantèlement devraient être récupérés par le biais d'une poursuite civile en vertu du droit commun, où les manquements de GNL Québec devraient être démontrés, ce qui peut constituer une tâche plutôt lourde. En procédant de la sorte, le gouvernement québécois pourrait alors réclamer un montant de dommages-intérêts à sa discrétion.

c. 28 (Projet de loi 69) : art. 34

¹⁰ *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, L.C. 2019, c. 28 (« LRCÉ ») : art. 137(4) et (5).

¹¹ LRCÉ : art. 138(1).

¹² *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 25(6°).

AUTRES GARANTIES FINANCIÈRES

La seconde question à laquelle nous nous sommes attardés est celle de déterminer les garanties financières qui pourraient s'appliquer à un tel projet en comparant avec celles applicables en vertu d'autres lois ou juridictions. Les juristes du Centre québécois du droit de l'environnement ont ainsi effectué des vérifications préliminaires concernant l'existence et l'application des garanties financières plus exigeantes prévues par d'autres lois ou règlements au Canada ou aux États-Unis.

Dans un premier temps, il est intéressant de constater que si la *Loi sur les hydrocarbures* du Québec s'était avérée applicable, elle aurait imposé le dépôt d'« [u]ne garantie dont le montant correspond aux coûts anticipés pour la réalisation des travaux prévus », soit le montant que l'entreprise détermine elle-même dans son plan de fermeture du puits en milieu terrestre ou hydrique à être approuvé par le ministre¹³. Pour ce qui est de sa responsabilité pour les événements accidentels, le titulaire d'une licence d'exploitation doit de plus démontrer qu'il est solvable à hauteur du plafond de responsabilité déterminé par règlement du gouvernement, qui varie entre 10 millions de dollars (10 M\$) et un milliard de dollars (1 G\$) selon l'emplacement et la superficie du territoire faisant l'objet de la licence.¹⁴

La *Loi sur les mines*, applicable à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures en 2015, ne prévoyait aucun dépôt de garantie pour les détenteurs d'un bail d'exploitation d'hydrocarbures extraits en sol québécois (sans permis de forage, comme c'est le cas pour GNL). Elle prévoyait toutefois une obligation d'accompagner la demande d'un permis de forage d'une garantie d'exécution aux fins du paiement des redevances exigibles sur le pétrole et le gaz, correspondant à 10% du coût des travaux, pour autant que cette somme se situe à l'intérieur d'une fourchette de 5 000\$ à 150 000\$¹⁵. Elle exigeait aussi de détenir une police d'assurance-responsabilité civile au montant d'un million de dollars (1 M\$) pour couvrir les dommages qui seraient causés par les opérations de forage ou les équipements qui s'y rattachent, ce qui ne semble pas couvrir les cas d'abandon.¹⁶

¹³ *Loi sur les hydrocarbures*, art. 103, 105 ; Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique, RLRQ, c. H-4.2, r.1, art. 112 et 289 (14); Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre, RLRQ, c. H-4.2, r.2, art. 122 et 315 (10)

¹⁴ *Loi sur les hydrocarbures*: art. 128; *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*, RLRQ, c. H-4.2, r. 3, art. 160 et 165.

¹⁵ *Loi sur les mines*, art. 185-193, 204 et 306 ; Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, RLRQ c M-13.1, r. 1, art. 16 et 18.

¹⁶ *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*: art. 17.



Dans un second temps, en ce qui concerne les exemples hors Québec, la *Loi sur le pétrole et le gaz naturel* du Nouveau-Brunswick impose, elle aussi, des garanties financières seulement aux détenteurs de permis de forage, donc à ceux qui exploitent les hydrocarbures de la province de la même façon que la *Loi sur les hydrocarbures* au Québec. Selon les dispositions de la Loi¹⁷ et de ses règlements¹⁸, toute

personne qui demande un permis de forage doit accompagner sa demande d'une garantie financière de 50 000\$ par puits. Cette garantie couvre notamment les frais de démantèlement engagés par le gouvernement en cas d'abandon¹⁹. Quant à l'assurance-responsabilité exigée pour couvrir les cas de sinistres, elle s'élève à 10 millions de dollars (10 M\$)²⁰.

En ce qui concerne un bail d'exploitation de gaz naturel, le Nouveau-Brunswick requiert simplement de joindre à la demande un énoncé portant sur la capacité financière du demandeur de bail d'entreprendre les travaux projetés²¹.

Par ailleurs, le CQDE a consulté brièvement, à notre demande, les dispositions applicables dans d'autres provinces canadiennes et quelques États américains. Selon ces vérifications préliminaires, certaines d'entre elles prévoient que le ministre ou l'organisme de réglementation a le pouvoir de déterminer, à sa discrétion, les garanties financières pouvant être exigées à l'exploitant d'installations de production ou de stockage d'hydrocarbures.

Par exemple, en Ontario, le régime d'autorisation environnementale pour des travaux qui sont susceptibles de rejeter des contaminants dans l'environnement, dont vraisemblablement les installations de production et de stockage d'hydrocarbures, prévoit la possibilité pour le directeur désigné d'assortir l'autorisation des mesures opportunes pour « empêcher des conséquences préjudiciables au moment de l'achèvement ou de la fermeture des travaux ». Afin de faire respecter de telles mesures, la loi prévoit spécifiquement que le directeur peut exiger l'utilisation d'une garantie financière²².

Enfin, les pays scandinaves n'imposent en général pas de plafond de responsabilité aux acteurs de l'industrie pétrolière qui doivent fournir une couverture d'assurance raisonnable

¹⁷ *Loi sur le pétrole et le gaz naturel*, L.N.-B. 1976, c. 0-2.1, art. 16.3.

¹⁸ *Règlement sur les permis de recherche et les baux*, Règl. du N.-B. 2001-66, annexe A, art. 3.1.

¹⁹ *Loi sur le pétrole et le gaz naturel*: art. 43(2).

²⁰ *Loi sur le pétrole et le gaz naturel*: art. 16.3 et 16.5.

²¹ *Règlement sur les permis de recherche et les baux*: art. 12 (demande de bail).

²² *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, c. E.19, art. 132 et 136

pour couvrir l'ensemble des risques liés à la sécurité et à l'environnement en cas de sinistre²³.

RECOMMANDATIONS

La dette environnementale potentielle d'un projet de l'envergure d'Énergie Saguenay constitue un risque pour le fisc et pour l'ensemble de contribuables qui doit être pondéré et mitigé dans les différentes étapes d'évaluation et d'autorisation éventuelle du projet.

Nous avons voulu soulever dans ce document les lacunes réglementaires qui subsistent quant aux possibilités d'exiger des garanties financières optimales en cas d'abandon des installations de liquéfaction de gaz, ainsi que les opportunités de s'attaquer à ces zones grises en explorant ce que la loi permet déjà de faire, et en s'inspirant de ce qui a été fait dans d'autres circonscriptions en Amérique du Nord.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, il semble avoir une « faille » du système juridique encadrant l'exploitation des hydrocarbures au Québec et au Canada, faille qui consiste à ne pas prévoir clairement une exigence d'assurance ni de garantie financière couvrant les frais de démantèlement en cas d'abandon du projet pour les compagnies qui produisent, stockent et exportent des hydrocarbures initialement extraits dans une autre province ou juridiction.

Cette faille comporte un risque financier accru pour l'État et pour les contribuables.

Considérant ce vide juridique, nous ne voyons, dans le cas de GNL Québec, qu'un seul mécanisme possible qui pourrait diminuer le niveau d'incertitude : l'utilisation par le ministre de l'Environnement du Québec de son pouvoir discrétionnaire de prescrire une condition additionnelle et spécifique sur les mesures de remise en état des lieux et la gestion post-fermeture en cas de cessation des activités.

Le ministre de l'Environnement et son pouvoir discrétionnaire d'imposer cette condition en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* deviennent de cette manière le dernier rempart contre un risque financier qui ne peut pas être éliminé avec les autres lois mentionnées. Il est du devoir du public et des commissaires qui mènent cette consultation de considérer ce risque accru et de demander au ministre qu'il se serve des pouvoirs à sa disposition pour le réduire au minimum.

*

²³ Rapport Lanoue-Mousseau (Commission sur les enjeux énergétiques du Québec), 2014, p. 164 (PDF). Ce rapport faisait d'ailleurs une recommandation au gouvernement du Québec quant à la nécessité d'« exiger de toutes les entreprises du domaine du transport des hydrocarbures des assurances responsabilité à couverture illimitée afin de parer tout dommage éventuel sur le plan de la sécurité et de l'impact environnemental. » (p. 215) Voir par exemple les [Regulations to Act relating to petroleum activities](#) (Norway), art. 73.