

CQDE.ORG

Consultation du
Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement
- Projet de construction d'un complexe
de liquéfaction de gaz naturel
à Saguenay

MÉMOIRE

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté au Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement

LE 22 OCTOBRE 2020

© 2020

Centre québécois du droit de
l'environnement

Courriel : info@cqde.org

Reproduction permise d'extraits de ce document en citant la source de la façon suivante :
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté au Bureau d'audiences
publiques sur l'environnement*, dans le cadre de la *Consultation sur le projet de construction
d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay*, 22 octobre 2020.

Présentation du Centre québécois du droit de l'environnement

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressé·e·s 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 sans but lucratif 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 œuvre au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes pour leur valeur intrinsèque.

Table des matières

Présentation du Centre québécois du droit de l'environnement	i
1. La considération des impacts cumulatifs	1
2. La participation du public	2
2.1. Multiplicité des forums de consultation	2
2.2. L'accès à l'information	3
3. Protéger la biodiversité	4
4. Agir pour le climat	9
4.1. Considérer l'ensemble des émissions de GES associées au Projet	9
4.2. Le respect de l'Accord de Paris	10
4.3. Les cibles de réduction des émissions de GES du Québec	12
4.4. Le respect des principes de la Loi sur le développement durable	13
5. La restauration d'infrastructure	13

Le projet de construction d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay, désigné par le promoteur GNL Québec inc. (ci-après initiateur de projet) sous le nom de projet Énergie Saguenay (ci-après Projet), est considéré comme étant le plus important projet industriel de l'histoire du Québec. Ce projet, s'il se réalisait, aurait des impacts environnementaux majeurs, notamment sur la biodiversité et sur les changements climatiques.

Il importe de rappeler que le dossier à l'étude devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ne représente en réalité qu'une fraction du projet du promoteur.

D'emblée, le CQDE tient à réitérer ses préoccupations concernant les sorties répétées du gouvernement en faveur du Projet, et ce, avant même le dépôt du rapport de la présente commission d'enquête du BAPE (ci-après Commission). En plus des propos tenus par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, et comme l'indiquait le CQDE le 17 janvier 2020 en réaction aux déclarations du Premier ministre du Québec à la suite d'une rencontre tenue avec des dirigeants du Projet, une telle prise de position de la part du Premier ministre du Québec avant même que les processus d'évaluation environnementale – tant au niveau fédéral que provincial – ne soient complétés est prématurée et même choquante. Autrement dit, les élu·e·s charg·é·es d'assurer le respect de nos lois et règlements visant la protection de l'environnement soutiennent ouvertement un projet sans en avoir auparavant validé la conformité d'un point de vue juridique et sans avoir consulté la population.

Les « préjugés favorables » du gouvernement en faveur du Projet ont continué de se succéder tout au long de la dernière année par des membres représentant des fonctions névralgiques dans le processus qui pourrait ultimement mener à son autorisation. Le CQDE retient et déplore particulièrement les sorties du ministre de l'Économie et de l'Innovation, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et la ministre déléguée au Développement économique des régions.

Recommandation : *Que le BAPE demande aux représentant·e·s du gouvernement du Québec de s'abstenir de se positionner en faveur de tout projet avant que celui-ci ait obtenu les autorisations environnementales qui s'imposent.*

1. La considération des impacts cumulatifs

La prise en compte des impacts cumulatifs du Projet nécessite de considérer tous les autres impacts sur l'environnement, sur l'économie et sur les populations visées par l'ensemble du projet. Au point de vue strictement environnemental, cela implique d'intégrer dans l'analyse les impacts sur les espèces d'intérêt et leurs habitats, incluant les milieux humides et hydriques situés tout au long du tracé du projet d'alimentation par pipeline et au-delà jusqu'aux centaines de puits de fracturation qui devront s'ajouter dans le décor albertain, mais également tout au long des routes maritimes menant aux marchés récepteurs du produit final.

Recommandation : *Que la Commission tienne compte de l'ensemble des impacts cumulatifs du Projet et de ses composantes indissociables tant en amont qu'en aval du complexe de liquéfaction, et ce, tant pour le climat que pour la protection de la biodiversité susceptible d'être affectée.*

Le caractère transnational du Projet et de ses impacts sur l'environnement démontre donc toute la nécessité de prendre en compte l'ensemble de ceux-ci dans son évaluation. Sans quoi les

avis du rapport attendu par le gouvernement du Québec ne reflèteront qu'un portrait incomplet de l'ampleur des impacts cumulatifs environnementaux appréhendée.

Par ailleurs, il importe de rappeler que le complexe de liquéfaction à l'étude devant la Commission s'inscrit dans une multiplication préoccupante des projets dans le milieu d'accueil primaire, à savoir le fjord du Saguenay. Pour ne nommer que ceux-là, deux autres projets d'envergure sont actuellement envisagés : (1) le projet de terminal maritime sur la rive nord de la mine Arianne Phosphate et (2) la fonderie de Métaux Blackrock accompagnée de son usine cryogénique dans la zone portuaire de Grande-Anse.

Recommandation : *Que la Commission fonde son examen sur l'analyse de scénarios où les impacts du Projet s'ajoutent à ceux des projets de la mine Arianne Phosphate et de la fonderie de Métaux Blackrock.*

Enfin, en plus de présenter les solutions de rechange au projet, l'étude d'impact doit présenter le scénario zéro, c'est-à-dire la situation dans laquelle le Projet ne se réaliserait tout simplement pas. Ce scénario doit être considéré comme une alternative au Projet. La présentation d'un tel scénario zéro permettrait de mieux mettre en lumière les impacts du Projet sur l'environnement, la biodiversité et les changements climatiques.

Recommandation : *Que l'étude d'impact présente un scénario où le Projet ne se réaliserait pas.*

2. La participation du public

La *Déclaration de Rio* sur l'environnement et le développement et plus précisément le principe 10 de celle-ci qui énonce que¹ :

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.

2.1. Multiplicité des forums de consultation

Par la fragmentation des projets, c'est-à-dire en présentant une analyse distincte pour le projet Énergie Saguenay présentement à l'étude et pour le projet Gazoduq, les initiateurs de ces projets nuisent à une considération complète des impacts sur l'environnement.

Cette stratégie est loin d'être dépourvue de précédents. Mieux connue sous la notion du « saucissonnage des projets », le CQDE condamne cette approche.

Les conséquences de cette pratique incluent notamment la multiplication des forums de participation complexifiant ainsi les processus de participation citoyenne et rendant plus difficiles

¹ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Nations Unies, A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 août 1992., principe 10.

l'accès à l'information et la compréhension des impacts associés au projet dans sa globalité. De fait, la participation des personnes intéressées à quatre processus distincts (deux pour le projet Énergie Saguenay et deux à l'époque pour le projet Gazoduc) pour un seul projet est onéreuse, épuisante et mine la capacité du public de participer de manière significative au processus.

Le cautionnement d'une telle approche contribue par ailleurs à l'effritement du lien de confiance de la population envers les fiduciaires du bien commun et de l'environnement, et notamment envers le BAPE. Conformément aux bonnes pratiques en matière d'évaluation d'impact, le CQDE espère donc que la Commission formulera des commentaires et des recommandations à ce sujet.

Le projet Gazoduc fait désormais l'objet de l'évaluation d'une seule Commission d'examen intégré en raison d'une entente survenue entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada, tous deux représentés par leur ministère de l'Environnement respectif. Le CQDE estime qu'une telle coordination des processus pourra permettre une participation plus efficace du public en évitant la multiplication des séances publiques portant sur le même projet.

Cela ne règle cependant pas le principal problème causé par l'absence d'une évaluation environnementale complète portant sur l'ensemble du projet, à savoir la conjonction des projets Gazoduc et Énergie Saguenay. En effet, ce n'est qu'un tel exercice qui puisse assurer la prise en compte de tous les enjeux environnementaux, climatiques, économiques et sociaux liés à l'ensemble du réel Projet.

2.2. L'accès à l'information

Parmi les nombreux défis que peuvent rencontrer les personnes qui souhaitent participer aux consultations sur ce Projet figure celui de l'accès et de la compréhension des informations.

Il est essentiel que le promoteur fournisse toutes les informations essentielles afin que la population et la Commission puissent considérer tous les impacts et enjeux potentiels liés à ce Projet. Afin de remplir ces exigences, l'initiateur de projet a dû produire des documents de plusieurs centaines de pages.

Afin de soutenir la population dans la compréhension des enjeux techniques du Projet, des documents vulgarisés auraient dû être produits par des expert·e·s indépendant·e·s, aux frais de l'initiateur. Ces documents auraient dû contenir toutes les informations essentielles concernant les composantes et les impacts cumulatifs du Projet dans son ensemble. L'objectif étant de créer un document distinct de l'étude d'impact qui aurait permis à toute personne ne détenant pas nécessairement les connaissances techniques, scientifiques ou professionnelles liées au Projet de tout de même pouvoir en appréhender les enjeux et se former une opinion éclairée sur celui-ci.

L'accès à l'information se mesure également par la possibilité pour tout citoyen·ne d'avoir accès à des renseignements de qualité, indépendants de l'initiateur et dans des délais raisonnables pour assurer sa participation effective au processus.

Hélas, comme l'a soulevé le CQDE par ses questions posées à la Commission lors de la première partie des audiences, plusieurs données cruciales de l'étude d'impact de l'initiateur ne sont à ce jour pas accessibles².

3. Protéger la biodiversité

L'habitat de bon nombre d'espèces subirait des impacts en raison du Projet, particulièrement en raison de l'augmentation du trafic maritime qu'il suppose. Or, la situation de certaines de ces espèces est à ce point alarmante qu'elles font l'objet de protections légales par le droit provincial et le droit fédéral.

Au niveau provincial, le béluga, population du Saint-Laurent, est désigné comme une espèce faunique menacée³, alors que la baleine noire, le rorqual bleu, le rorqual commun et le marsouin commun se retrouvent sur la *Liste des espèces floristiques et fauniques susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables*⁴.

Au niveau fédéral, on recense quatre espèces de mammifères marins sur la liste des espèces en péril dans les eaux de l'estuaire du fleuve Saint-Laurent et de la rivière Saguenay⁵ :

Il s'agit du béluga (*Delphinapterus leucas*), population de l'estuaire Saint-Laurent [en voie de disparition depuis 2017], du rorqual bleu (*Balaenoptera musculus*), population de l'Atlantique nord-ouest [en voie de disparition depuis 2005], du rorqual commun (*Balaenoptera physalus*), population de l'Atlantique [statut préoccupant depuis 2006], et de la baleine noire de l'Atlantique Nord (*Eubalaena glacialis*) [en voie de disparition depuis 2005]).

Le béluga de l'estuaire du Saint-Laurent est désigné comme une espèce « en voie de disparition »⁶ au niveau fédéral et « menacée » au niveau provincial⁷. Déjà depuis plusieurs années, le béluga fait l'objet d'un programme de rétablissement. La mise en œuvre de ce programme fait intervenir les autorités des deux paliers de gouvernement.

Dans ce contexte, il faut évaluer toute perturbation anthropique additionnelle à la lumière des règles, plans et programmes de rétablissement visant ces espèces et leurs habitats.

² Relevons notamment l'absence de la mesure de référence et la mesure de projection retenue dans le Rapport BP Outlook 2018 ; le flou entourant la méthodologie de l'initiateur lui permettant d'arriver à un taux annuel de croissance composé de 1,5 % alors que le BP Outlook 2018 à la page 120 établit ce taux à 1,6 % pour son scénario le plus optimiste ; le silence concernant la raison pour laquelle l'initiateur ne prend pas en compte les autres scénarios présentés par le BP Outlook 2018 à la page 86 de celui-ci ; l'indisponibilité des rapports de Wood Mackenzie Q4-2019 et de Poten Q4-2019 sur lesquels se fonde l'initiateur.

³ *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, RLRQ, c. E-12,01, art. 1, par. 5, sous-par. a).

⁴ *Liste des espèces floristiques et fauniques susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables*, RLRQ, c. E-12,01, art. 2, Annexe II.

⁵ PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Plan d'action pour réduire l'impact du bruit sur le béluga et les autres mammifères marins en péril de l'estuaire du Saint-Laurent. Série de Plans d'action de la Loi sur les espèces en péril*, Ottawa, 2020, p. iii.

⁶ *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002 ch.29, Annexe I partie 2.

⁷ *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, RLRQ c. E-12,01, r.2, art. 1(5)a).

L'initiateur de projet vise à construire son complexe de liquéfaction sur la rive sud de la rivière Saguenay, à proximité de l'habitat essentiel d'espèces à statut précaire, dont la population de béluga de l'estuaire Saint-Laurent.

Il importe à ce sujet de souligner que l'initiateur admet lui-même qu'«en raison de l'augmentation de la navigation qu'il occasionne, [le Projet] est susceptible de comporter un risque pour le rétablissement de la population de bélugas du Saint-Laurent ainsi que pour les autres mammifères marins s'y retrouvant».

Dans son récent Plan d'action pour réduire l'impact du bruit sur le béluga et les autres mammifères marins en péril de l'estuaire du Saint-Laurent, le ministère Pêches et Océan Canada rappelle que⁸ :

La population [de béluga] de l'estuaire du Saint-Laurent est géographiquement isolée des autres populations de l'Arctique canadien et vit exclusivement dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent. Elle a connu un déclin important à la suite d'une chasse excessive qui fut interdite en 1979. Depuis l'arrêt de la chasse, jusqu'au début des années 2000, cette population était stable ou en faible croissance et comptait environ 1 000 individus en 2002. Toutefois, un déclin de l'abondance, à raison d'environ 1 % par an, est observé depuis ; en 2012, la population a été estimée à un peu moins de 900 individus (MPO 2014c). De nos jours, les principales menaces au rétablissement de la population de béluga de l'estuaire du Saint-Laurent sont les contaminants, les perturbations d'origine anthropique (y compris le bruit), la réduction de l'abondance et de la qualité des proies ainsi que les autres perturbations et dégradations de son habitat. Une analyse de viabilité de la population de béluga de l'estuaire du Saint-Laurent a été effectuée en 2016 pour modéliser l'importance relative des principales menaces susceptibles d'avoir un impact sur la population et pour prédire les effets de divers scénarios de réduction des menaces sur les paramètres démographiques (Williams et coll. 2017). Cet exercice de modélisation prédit que les trois principales menaces, les contaminants, le bruit, et la diminution de la disponibilité des proies doivent être réduites afin que la population retrouve un taux de croissance positif.

C'est en visant cet objectif de réduction des « principales menaces » que le CQDE invite la Commission à insister dans son rapport sur la nécessité de prendre en compte les avis des scientifiques indépendant·e·s de l'initiateur dans les processus d'autorisation environnementale.

À ce titre, le CQDE renvoie notamment la Commission à l'expertise du Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins (GREMM). Dans leur récent rapport adressé conjointement avec les expert·e·s de l'Université du Québec en Outaouais à l'intention du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, le GREMM recommande⁹ :

[C]ompte tenu du haut niveau d'incertitude actuel entourant les effets de la navigation et du [bruit sous-marin] sur la population du [béluga de l'estuaire du Saint-Laurent] et compte tenu de la situation précaire (déclin) de cette population en voie de disparition, conformément au principe de précaution [...] la plus grande prudence dans la prise

⁸ PÊCHES ET OCÉANS CANADA, préc. note 13., p.7

⁹ Clément CHION et coll., *Modélisation du trafic maritime et des déplacements des baleines dans l'estuaire du Saint-Laurent et le Saguenay pour informer le processus de réduction des impacts cumulatifs de la navigation sur les bélugas et les grands rorquals dans le contexte du déploiement de la Stratégie maritime du Québec*, Rapport de l'Université du Québec en Outaouais pour le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, 2019, p. 49 et 50

de décisions pour lesquelles des effets écologiques dommageables et irréversibles ne peuvent être exclus.

(nos soulignements)

Les gouvernements peuvent agir et ont déjà agi à ce jour pour tenter de réduire les menaces qui pèsent sur les mammifères marins, dont le bruit sous-marin. En effet, comme le rapporte Pêches et Océans Canada¹⁰ :

Jusqu'à maintenant, certaines mesures ont eu un impact sur le niveau de bruit dans l'estuaire et le fjord du Saguenay. Par exemple, en 2010, le gouvernement du Québec a interdit l'exploration et l'exploitation gazières et pétrolières, déjà interdites dans le parc marin depuis 1998, dans l'estuaire du Saint-Laurent entre l'île d'Orléans et la pointe ouest d'Anticosti. De son côté, Parcs Canada a limité le nombre de bateaux d'excursion pour l'observation des baleines en vertu du Règlement sur les activités en mer dans le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent en plus d'interdire les motomarines dans les limites du parc marin. La navigation pour tous les types d'embarcations est également interdite dans la baie Sainte-Marguerite, un secteur important pour le béluga ainsi que dans l'estuaire moyen pour les excursions commerciales d'observation des mammifères marins. Pour sa part, la Société des traversiers du Québec prend en compte le bruit émis dans la conception des nouveaux traversiers, comme ceux opérant à l'embouchure du Saguenay.

Cependant, il convient d'insister sur l'importance d'évaluer le plus rigoureusement possible les impacts du Projet pour le rétablissement des espèces marines à statut précaire peuplant les écosystèmes qui seraient impactés par le Projet. C'est d'ailleurs pour cette raison que les prochains travaux des chercheur·e·s du GREMM et de l'UQO visent à « évaluer l'exposition des [bélugas] au bruit des navires marchands dans l'hypothèse du déploiement de quatre projets de développement industrialo-portuaire sur les rives du Saguenay [incluant le Projet à l'étude] »¹¹.

Étant donné que certaines portions de la documentation de l'initiateur concernant son impact sur la biodiversité nous sont apparues lacunaires, le CQDE a fourni à la Commission plusieurs questions lors de la première partie des audiences pour tenter de mieux les évaluer.

Il importe enfin de rappeler que le tracé de l'indissociable projet Gazoduq perturberait également les habitats de plusieurs espèces à statut précaire s'il devait se réaliser.

Recommandation : *que la Commission mette en avant-plan de son analyse les impacts du Projet sur ces espèces et leurs habitats, et ce, à la lumière des cadres juridiques applicables.*

Dans une décision sur la rainette faux-grillon de l'Ouest, la Cour fédérale écrivait ce qui suit quant au régime de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP)¹² :

[5] [...]. Nous sommes-nous imposés collectivement une règle de civilisation par laquelle nous devons prévenir l'annihilation des individus d'une espèce sauvage menacée et la destruction de son habitat naturel ?

¹⁰ PÊCHES ET OCÉANS CANADA, préc. note 13, p. 3.

¹¹ Clément CHION, et coll., préc. note 15, p. iii à vi.

¹² *Centre québécois du droit de l'environnement c. Canada (Environnement)*, 2015 CF 773, par. 5-6.

[6] Il semble bien que ce soit le cas, autrement la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, 5 juin 1992, 1760 RTNU 79 [CDB], qui est entrée en vigueur le 29 décembre 1993, n'aurait pas été ratifiée par 196 États parties dont le Canada. L'altérité entre l'homme et la bête, entre le propriétaire et son bien, entre la personne et la chose sans maître, a cédé le pas à une notion juridique et universelle voulant que les espèces sauvages et les écosystèmes fassent partie du patrimoine mondial et qu'il soit devenu nécessaire de préserver l'habitat naturel des espèces en péril. La Loi sur les espèces en péril, LC 2002, c. 29 [Loi fédérale], qui a été sanctionnée le 12 décembre 2002, vise justement à mettre en œuvre les obligations du Canada en vertu de la CDB. À preuve, le gouvernement du Canada s'engage formellement, dans le préambule de la Loi fédérale, à conserver la diversité biologique et à respecter le principe voulant que, s'il existe une menace d'atteinte grave ou irréversible à une espèce sauvage, le manque de certitude scientifique ne soit pas prétexte à retarder la prise de mesures efficaces pour prévenir sa disparition ou sa décroissance [principe de précaution].

À la suite de cette décision, la ministre de l'Environnement du Canada s'est vue essentiellement contrainte de recommander que le gouvernement adopte un décret ayant pour effet de bloquer le projet en question afin de protéger l'espèce.

Le CQDE invite donc la Commission à vérifier auprès de scientifiques indépendant·e·s de l'initiateur si les impacts potentiels du Projet sont réellement compatibles avec les exigences et les objectifs des cadres juridiques applicables visant le rétablissement du béluga de l'estuaire du Saint-Laurent et des autres espèces en question. En cas de doute ou d'ambiguïté, le principe de précaution devrait inciter la Commission à formuler des mises en garde claires à l'intention du gouvernement dans le but de prévenir de tels impacts.

En effet, quand le Québec et le Canada prennent des décisions d'autorisation de projets ayant des impacts sur des espèces à statut précaire en ne tenant pas suffisamment compte des enseignements scientifiques sur leur rétablissement, les tribunaux peuvent invalider ces décisions. Ce fut le cas notamment dans l'affaire de la rainette faux-grillon mentionnée ci-haut, ainsi que celle du port à Cacouna relative au béluga.

[23] Enfin, il ne faut pas confondre « survie » et « rétablissement » de l'espèce qui sont deux notions distinctes. La notion de « rétablissement » va bien au-delà de la « survie » de l'espèce. Même s'il n'existe aucune définition législative du terme « rétablissement », Environnement Canada a adopté une définition dans le Programme de rétablissement modifié de la Sterne de Dougall (*Sterna dougallii*), selon laquelle « le rétablissement est le processus par lequel le déclin d'une espèce en voie de disparition, menacée ou disparue du pays est arrêté ou inversé et par lequel les menaces à sa survie sont éliminées ou réduites de façon à augmenter la probabilité de survie de l'espèce à l'état sauvage ». Conformément à cette définition, le rétablissement d'une espèce comprend donc un arrêt ou une inversion du déclin de sa population.

Dans sa décision du 1^{er} septembre 2014, la Cour supérieure est venue rappeler que « [l']idée de protéger une espèce menacée n'est pas d'attendre l'inéluctable, mais de prévenir le préjudice »¹³.

La Cour supérieure a également relevé que « la preuve scientifique diverge quant aux effets du bruit sur le comportement des bélugas, en particulier sur les mères et les veaux à cette période

¹³ *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 QCCS 4147, par. 112.

de l'année [et qu'en] fait, la preuve démontre la limite des connaissances des scientifiques sur le sujet»¹⁴.

Dans sa décision subséquente du 23 septembre 2014, la même juge accorde la demande d'injonction interlocutoire du CQDE et des autres requérants en écrivant ce qui suit¹⁵ :

Aucun des représentants du ministre ayant travaillé sur le dossier ne connaît les mammifères marins. Ils ne jugent pas utile de consulter le Comité sur le rétablissement du béluga alors qu'il s'agit d'une espèce menacée. Rien n'indique qu'ils aient tenu compte du principe de précaution.

À la suite de cette décision, l'initiateur a abandonné le projet de port à Cacouna.

Les causes de la rainette faux-grillon et du béluga ne sont pas les seules. Pour ne citer qu'un dernier exemple parmi d'autres, l'affaire Trans Mountain a mené à une série de décisions judiciaires, dont l'arrêt *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*¹⁶.

Cette décision rappelle toute l'importance de considérer les impacts reliés au transport maritime du Projet à l'étude devant la Commission. Dans cet arrêt, la Cour d'appel fédérale a noté que l'Office national de l'énergie avait tenu compte :

des effets nocifs du transport maritime sur les espèces sauvages inscrites et leur habitat essentiel ;

de toutes les solutions de rechange raisonnables au transport maritime qui pourraient réduire les incidences sur l'habitat des espèces inscrites ;

des mesures, compatibles avec les initiatives ou plans d'action de rétablissement applicables, visant à éviter ou à diminuer les conséquences négatives du projet.

Cependant, la Cour a jugé que cela n'était pas suffisant. En effet, la Cour a conclu que l'Office national de l'énergie devait aussi veiller à ce que des mesures compatibles avec le programme de rétablissement de l'épaulard résident du sud soient prises en vue d'éviter ou d'amoindrir les effets du projet sur l'espèce¹⁷. Pour ce motif, entre autres, la Cour juge que l'Office national de l'énergie n'a pas respecté la loi quand il n'a émis aucune recommandation en ce sens, se limitant à encourager d'autres autorités à « examiner de telles initiatives ». La Cour termine ainsi sur ce sujet :

[456] [...]. À mon avis, afin de se conformer pour l'essentiel aux exigences de l'article 79 de la Loi sur les espèces en péril, le gouverneur en conseil nécessitait de se voir communiquer par l'Office toutes les mesures réalisables, sur les plans technique et économique, visant à éviter ou à amoindrir les effets du projet sur l'épaulard résident du sud. Fort de ces renseignements, le gouverneur en conseil serait en mesure de voir que, s'il était approuvé, le projet ne serait pas approuvé tant que toutes les mesures d'atténuation réalisables sur les plans technique et économique ne seraient pas mises en œuvre. Sans ces renseignements, le gouverneur en conseil ne

¹⁴ *Id.*, par. 114.

¹⁵ *Centre québécois du droit de l'environnement c. Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 QCCS 4398, par. 110

¹⁶ 2018 CAF 153 (demande d'autorisation à la Cour suprême du Canada refusée : *City of Burnaby c. Procureur général du Canada, et coll.*, [2019 CanLII 37489 \(CSC\)](#)).

¹⁷ *Id.*, par. 453 à 456.

disposait pas de l'information nécessaire pour prendre la décision qu'il était tenu de prendre.

L'autorisation du gouvernement fédéral a ainsi été invalidée, causant des retards importants à la réalisation du projet.

Recommandation : *Le CQDE invite donc la Commission à analyser non seulement les impacts du Projet sur les espèces en question et leurs habitats, incluant les impacts cumulatifs, mais aussi les conditions à imposer au Projet - à supposer que son autorisation soit compatible avec les programmes de rétablissement - qui permettraient d'assurer le respect des programmes de rétablissement de ces espèces, et ce, à la lumière du principe de précaution et des meilleures connaissances scientifiques indépendantes de l'initiateur.*

4. Agir pour le climat

4.1. Considérer l'ensemble des émissions de GES associées au Projet

Le CQDE est préoccupé de constater le risque d'une considération partielle des émissions de gaz à effet de serre (GES) qui seraient engendrées par le Projet.

La fragmentation des projets c'est-à-dire une analyse distincte du projet Gazoduq et du projet présentement à l'étude, nuit à la considération complète des impacts climatiques. Les émissions de GES en amont et en aval doivent être pleinement considérées dans l'évaluation environnementale. 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.

L'argumentaire du promoteur repose largement sur des allégations selon lesquelles la réalisation du Projet aurait pour effet de diminuer les émissions de GES à l'échelle mondiale. Or, rappelons que trois scénarios différents peuvent s'appliquer pour déterminer les effets qu'aurait l'ajout d'une offre de gaz naturel provenant du Canada sur les marchés d'exportation : l'addition, la substitution avec effet rebond ou la substitution nette, qui peut toucher autant des énergies renouvelables que des énergies fossiles plus polluantes. Ainsi, il apparaît évident que les éventuelles augmentations tout comme les possibles diminutions d'émissions de GES doivent être considérées.

Pour vérifier cette hypothèse, il nous apparaît incontournable que les émissions de GES du Projet soient évaluées dans leur ensemble, incluant celles qui se produisent en amont et en aval.

Cela implique notamment de considérer l'ensemble du cycle de vie du projet en incluant notamment l'installation, la mise en service, les activités d'opération et la maintenance des opérations tout au long de la chaîne de production, de transport, de livraison et de combustion de la matière. Il importe ainsi de considérer les émissions fugitives qui doivent être considérées en amont comme en aval du Projet, de la production accrue jusqu'à la consommation finale du produit.

Le CQDE a formulé cette demande à toutes les instances qui évaluent les impacts environnementaux du projet Gazoduq/Énergie Saguenay. Dans le cadre de l'étude fédérale du projet Gazoduq, le CQDE a présenté des commentaires à l'AÉIC portant sur les lignes directrices provisoires et dans ceux portant sur la version provisoire du Mandat de la commission d'examen intégré. Le CQDE y a précisé ce que les émissions de GES en amont et en aval doivent être pleinement considérées dans l'évaluation qui sera faite par la Commission intégrée.

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 découlent des engagements contraignants (voir section 4.2 ci-dessous).

Recommandation : *Que la Commission demande un·e étude d'expert·e·s indépendant·e·s afin de procéder au calcul des émissions de GES en amont et en aval.*

Cette étude indépendante devrait se conformer à cette méthodologie :

1. Prise en compte de 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 de l'initiateur de projet indiquant 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.

Il importe de rappeler que les estimations et les résultats de ces études devraient par ailleurs distinguer 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, et ce, sans recourir au déploiement futur d'hypothétiques technologies captatrices d'émissions qui sont inexistantes aujourd'hui pour réaliser des émissions négatives.

4.2. Le respect de l'Accord de Paris

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 »¹⁸.

De multiples accords internationaux ont par la suite permis aux pays signataires de préciser les manières concrètes d'atteindre les objectifs de la CCNUCC. Le dernier en date, l'Accord de Paris, ratifié par le Canada, fixe l'objectif de réduire les émissions mondiales de GES de manière à ce que le réchauffement planétaire se limite à 1,5°C et ne dépasse pas les 2°C. Comme le souligne le Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC), les conséquences d'un réchauffement climatique supérieur à 1,5°C seraient catastrophiques. Rappelons que l'Accord de Paris a été précédé par plusieurs accords, notamment le Protocole de Kyoto qui fixait également des objectifs de réduction d'émissions de GES. Ce dernier s'est soldé par un douloureux échec pour la lutte mondiale contre les changements climatiques. Au regard de la crise climatique qui s'accroît, une situation similaire ne peut se produire avec l'Accord de Paris. Il est donc impératif que le processus décisionnel entourant ce Projet tienne compte de cette cible de température et du processus immédiat de décarbonisation de l'économie québécoise qu'elle implique.

C'est dans cet esprit et en considération des obligations internationales du Canada en matière de lutte aux changements climatiques que le CQDE a posé la question suivante à la Commission lors de la première portion des audiences :

Comment le projet, sur la durée de son cycle de vie, en incluant tous ses impacts en amont et en aval, permettrait-il au Québec, au Canada et aux pays récepteurs de respecter leurs engagements de réduction des émissions de GES en vertu de l'Accord de Paris ?

Les impératifs climatiques et la nécessité de respecter les engagements internationaux ont poussé certains tribunaux d'autres juridictions à annuler des autorisations environnementales puisque l'évaluation ayant mené à une telle autorisation n'avait pas suffisamment pris en compte les impacts du projet sur les changements climatiques. C'est notamment le cas dans la décision *Heathrow*¹⁹. Le cadre juridique québécois et canadien ouvre la porte à une telle décision, vu notamment les impératifs de prise en compte des changements climatiques dans les évaluations environnementales prévues dans nos lois.

Le 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* offre un guide afin de permettre aux évaluations environnementales réalisées sous la *Loi d'évaluation d'impact* d'intégrer une analyse climatique en phase avec les engagements climatiques du Canada. L'analyse faite dans ce rapport peut facilement se transposer au contexte québécois et aux analyses environnementales faites en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Nous portons à cet effet le passage suivant de ce rapport à l'attention de la Commission :

¹⁸ 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>.

¹⁹ *R. (on the application of the London Borough of Hillingdon and others) v. Secretary of State for Transport*, [2010] EWHC 626, (traduction libre).

L'étude d'impact doit également identifier les engagements internationaux du Canada en matière de climat qui seront impactés par le Projet. Ces engagements internationaux ne peuvent pas se contenter d'être les objectifs de réduction des émissions de GES, mais doivent comprendre l'ensemble des engagements climatiques du Canada, notamment ceux prévus à l'Accord de Paris. Les évaluations environnementales des projets doivent en effet s'assurer que ceux-ci ne nuiront pas au respect des engagements pris par le Canada dans le cadre de cet important accord²⁰. La loi prévoit que l'évaluation du Projet doit considérer les incidences de ce dernier sur le respect des engagements internationaux du Canada. Ceux-ci devraient donc clairement être identifiés, ainsi que leurs implications sur le Projet. Tel que mentionné ci-dessous, ces implications sur le Projet incluent de déterminer s'il est économiquement viable eu égard aux trajectoires de décarbonisation mondiales, la durée de vie anticipée du projet (notamment si les infrastructures seront utilisées au-delà de 2050), ainsi que l'engagement du Canada et de plusieurs autres pays à l'atteinte de la cible zéro émission nette en 2050.

Seule une évaluation complète et rigoureuse du Projet à l'étude incluant ses émissions totales de GES et son impact sur les marchés énergétiques mondiaux à la lumière des engagements climatiques internationaux du Canada en vertu de la CCNUCC, de l'Accord de Paris et de tout autre traité pertinent permettra à la Commission de se prononcer de manière éclairée et précise sur la question.

Recommandation : définir les impacts de l'ensemble du Projet à la lumière des obligations environnementales et climatiques internationales du Canada

4.3. Les cibles de réduction des émissions de GES du Québec

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 que²¹ :

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 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.

Alors que le Québec ne sera vraisemblablement pas en mesure d'atteindre la cible fixée de réduction des émissions de GES de 20 % par rapport à 1990 fixée pour 2020, la nécessité d'effectuer un virage majeur, tel que reconnu dans le Plan d'action 2013-2020, revêt encore plus d'importance. Le gouvernement du Québec y parle déjà, en d'autres termes, de transition énergétique et écologique. Pour respecter la cible de réduction des émissions de GES de 37,5 % par rapport à 1990 d'ici 2035, le Québec devra adopter des actions colossales.

²⁰ Robert B. GIBSON et coll., «From Paris to Projects», janvier 2019, en ligne : <https://metcalffoundation.com/site/uploads/2019/01/Metcalf_SReport-19-01-2019_CMYK.pdf>

²¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, en ligne : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020.pdf>

Au regard de la nécessité de respecter ces objectifs et de réduire drastiquement l’empreinte écologique et climatique du Québec, le CQDE demande à la Commission d’évaluer les effets de la transition énergétique et écologique sur le Projet, dans une perspective de diminution de la consommation et de la diminution des besoins énergétiques mondiaux, en plus de la transition vers des sources d’énergie autres que les énergies fossiles.

Recommandation : *Que la Commission évalue les effets de la transition énergétique et écologique sur le Projet, dans une perspective de diminution de la consommation et de la diminution des besoins énergétiques mondiaux, en plus de la transition vers des sources d’énergie autres que les énergies fossiles.*

4.4. Le respect des principes de la Loi sur le développement durable

La *Loi sur le développement durable* (LDD) vise notamment à « réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable » ainsi qu’à « assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable et favoriser l’imputabilité de l’Administration en la matière »²². 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. [...] Organisme assujetti à la *Loi sur le développement durable*, le BAPE prend en compte les seize principes de la Loi dans ses travaux ».

Plusieurs principes juridiques de la *Loi sur le développement durable*, notamment ceux 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 cumulatif de ce projet, notamment l’impact climatique global de ce projet.

Il apparaît évident pour le CQDE que le projet à l’étude, particulièrement par ses impacts potentiels sur les changements climatiques, concerne directement le premier des principes directeurs de la *Loi sur le développement durable*, soit celui de la santé et la qualité de vie qui requiert de placer l’être humain, sa santé et sa qualité de vie au centre des préoccupations relatives au développement durable et qui stipule que toute personne a droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature²³. Selon les professeurs Halley et Lemieux, ce principe représente la finalité qui transcende le reste des principes directeurs de cette loi²⁴, 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 les mesures nécessaires pour contrer les changements climatiques ne sont pas mises en place dès maintenant.

5. La restauration d’infrastructure

Il existe présentement d’innombrables infrastructures énergétiques abandonnées au Canada, dont les coûts de restauration doivent trop souvent être assumés par les contribuables. Le CQDE considère donc approprié de requérir des informations de l’initiateur dès maintenant, quant aux

²² *Loi sur le développement durable*, RLRQ c. D -8.1.1, art. 1.

²³ *Id.*, art. 6a).

²⁴ Paule HALLEY et Denis LEMIEUX, *La mise en œuvre de la Loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan*, XVIIIe conférence des juristes de l’État, 2009 « Vert, le droit », Yvon Blais, Cowansville, 2009, p. 103.

garanties qu'il entendrait mettre en place pour éviter que cette situation ne se produise dans le cas du Projet.

En effet, le montage financier du Projet doit nécessairement tenir compte, dès sa conception, des coûts importants de sa cessation et de sa désaffectation, sinon le Projet pourrait figurer parmi les autres infrastructures énergétiques canadiennes abandonnées.

Des lacunes réglementaires subsistent quant aux possibilités d'exiger des garanties financières optimales en cas d'abandon des installations de liquéfaction de gaz. 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 juridiction²⁵. Cette faille comporte un risque financier accru pour l'État et pour les contribuables.

***Recommandation :** Considérant ce vide juridique, le CQDE recommande 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.*

²⁵ Pour davantage d'information concernant l'analyse juridique portant sur cet aspect, veuillez-vous référer au mémoire « 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).