20 novembre 2020

Monsieur Denis Bergeron
Monsieur Laurent Pilotto
BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT
140, Grande Allée Est
Bureau 650
Québec (Québec) G1R 5N6

Éléments de référence : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du projet Énergie Saguenay
Compétence du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans son mandat d'enquête sur le projet Énergie Saguenay
N/R : CR01-20

Le lundi 2 novembre 2020, vers 19h30, dans le cadre de la deuxième partie des consultations du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (ci-après : « BAPE ») sur le projet Énergie Saguenay, le *Comité Réveil* présentait oralement son mémoire aux commissaires M. Bergeron et M. Pilotto. Cette présentation orale incluait celle d'un avis juridique.

Le *Comité Réveil* a alors indiqué aux commissaires du BAPE qu'il entendait déposer cet avis juridique écrit à la Commission d'ici le 13 novembre 2020. Le 7 novembre 2020, l'équipe juridique du *Comité Réveil* a sollicité dans un courriel adressé à Mme Geneviève Grenier une extension de délai de cinq (5) jours, de manière à pouvoir déposer cet avis juridique le 18 novembre 2020 avant minuit. Cette extension nous a été accordée en date du 9 novembre 2020. Plus tard, le 12 novembre, le *Comité Réveil* a reçu une communication par courriel de la part du BAPE à l'effet que le délai de rectification était prorogé au 27 novembre.

Le présent avis juridique est conforme à l'article 40 des *Règles de procédure du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, car il constitue une version corrigée et augmentée de notre avis juridique oral transmis au BAPE le 2 novembre 2020. En aucun cas il ne vise à se prononcer sur les opinions émises par d'autres participant.es.

L'objectif de notre avis juridique est le suivant : assister le BAPE dans l'interprétation de sa compétence dans son mandat d'enquête sur Énergie Saguenay. À cet égard, nous commencerons par résumer les faits du dossier. Nous établirons ensuite quelques principes généraux d'interprétation et nous énoncerons quelques arguments spécifiques aux faits du présent dossier.

LES FAITS PERTINENTS AU DOSSIER

Le mandat de tenir une audience publique sur Énergie Saguenay a été confié au BAPE par le biais d'une lettre du 20 février 2020 rédigée par le Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après : « MELCC ») et adressée au président du BAPE[1]. Ce mandat a été retiré le 13 mars dernier en raison de la pandémie de la COVID-19[2] et a été confié une nouvelle fois au BAPE en date du 22 mai dernier[3]. Le projet Énergie Saguenay est assujetti à la procédure d'évaluation environnementale en vertu de l'article 8(1)(1°) de l'Annexe 1 du *Règlement relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*[4].

La lettre qui explique les motifs justifiant la tenue une audience publique est celle du 20 février 2020. Pour s'assurer de la clarté de notre propos, nous reproduisons ici les passages pertinents de la lettre du 20 février :

> En ma qualité de ministre de l'Environnement [...], je donne mandat au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de tenir une audience publique concernant le projet d'Énergie Saguenay par GNL Québec inc. et de me faire rapport de ses constatations ainsi que de l'analyse

---

[1] MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *PR8.3 - Lettre mandatant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de tenir une audience publique*, 20 février 2020.

[2] MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *PR8.3.1 - Lettre retirant le mandat du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de tenir une audience publique*, 13 mars 2020.

[3] MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *PR8.3.2 - Lettre donnant mandat au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de tenir une audience publique*, 22 mai 2020.

[4] *Règlement relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, (2018) c. Q-2, r. 23.1 [*RÉEIE*].

> qu'il en aura faite. En effet, les enjeux que soulève le projet, notamment en lien avec les émissions de gaz à effet de serre, l'atteinte aux milieux humides et hydriques, le transport maritime, la faune, l'utilisation du territoire, les risques d'accidents technologiques, les préoccupations du public et les retombées sociales et économiques, justifient la tenue d'une audience publique [...] [Nos soulignements.]

Lors de la première partie des audiences publiques sur Énergie Saguenay, à maintes reprises, des citoyen.nes et des organismes ont posé des questions aux commissaires relativement à la prise en compte des impacts environnementaux découlant du projet Énergie Saguenay. La population voulait notamment savoir si le BAPE allait tenir compte, dans son analyse du projet, des gaz à effet de serre (ci-après : « GES ») en amont (extraction du gaz par fracturation hydraulique dans l'Ouest, transport du gaz par pipeline) et en aval (transport par bateaux, regazéification du gaz à l'étranger, distribution et combustion du gaz) de la potentielle usine de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay[5]. En résumé, les commissaires du BAPE ont mentionné qu'ils allaient se positionner quant à l'étendue de leur compétence en cette matière au moment du dépôt de leur rapport final[6].

À cet égard, il importe de lister les données actuellement disponibles par rapport aux GES découlant du projet Énergie Saguenay. Si le BAPE décide d'étudier uniquement les GES émis directement par la construction et l'exploitation de la potentielle usine de liquéfaction à Saguenay, les émissions totales de GES seraient, selon l'initiateur du projet, de l'ordre suivant :

- 238 000 tonnes d'équivalents CO_2, étalées sur 57 mois lors de la construction de l'usine de liquéfaction;

---

[5] Barbara LEMIEUX, *Consultation publique sur le projet de construction d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay*, Volume 2 (22 septembre 2020), Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, p. 37, 38 - Intervention de M. Patrick Bonin; Cindy LAVERTU, *Consultation publique sur le projet de construction d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay*, Volume 6 (24 septembre 2020), Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, p. 22 - Intervention de M. Dominic Champagne.

[6] *Consultation publique sur le projet de construction d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel à Saguenay*, préc., note 5, p. 37, 38 - Le président Denis Bergeron.

- 453 000 tonnes d'équivalents dioxyde de carbone par an (tCO_2eq/an) lors de l'exploitation de l'usine de liquéfaction de gaz fossile[7].

Pour le reste de l'avis, le chiffre de référence des GES émis directement par Énergie Saguenay serait 462 520 tCO_2eq/an, où les GES de la phase de construction seraient amortis selon une hypothèse de 25 ans d'exploitation[8].

En contrepartie, si le BAPE interprète l'étendue de sa compétence en matière de GES de manière à prendre en compte les GES émis en amont et en aval de l'usine de liquéfaction, les émissions totales de GES du projet Énergie Saguenay seraient de 44,4 millions de tCO_2eq/an, ventilées de la manière suivante :

- 9,8 millions de tCO_2eq/an pour les opérations en amont de l'usine, soit l'extraction et la transmission du gaz de fracturation hydraulique dans l'Ouest canadien;
- 0,8 million tCO_2eq/an associé aux opérations de l'usine de liquéfaction;
- 33,8 millions tCO_2eq/an pour les étapes en aval de l'usine de liquéfaction[9].

Pour les motifs qui suivent, le BAPE doit légalement tenir compte, dans son mandat d'enquête des impacts environnementaux du projet Énergie Saguenay, des GES émis directement et indirectement (amont et aval) par la potentielle usine de liquéfaction. Comme il n'existe pas de définition claire des émissions de GES indirectes d'un projet industriel en droit canadien et en droit québécois, nos motifs sont basés sur les principes généraux du droit québécois de l'environnement et sur des développements récents dans la

---

[7] WSP CANADA INC., *Projet Énergie Saguenay - Étude d'impact environnemental - version finale*, janvier 2019, p. 320, en ligne : <https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3211-10-021/3211-10-021-3.pdf> (consulté le 18 novembre 2020).

[8] Ressources naturelles CANADA, « Les projets canadiens de GNL », en ligne : <https://www.rncan.gc.ca/nos-ressources-naturelles/sources-denergie-reseau-de-distr/combustibles-fossiles-propres/gaz-naturel/projets-canadiens-gnl/5684> (consulté le 18 novembre 2020).

[9] Marc BRULLEMANS, Jesse GREENER, Marie ST-ARNAUD, Isabelle MIRON, Lucie SAUVÉ et Bernard SAULNIER, *Mémoire du Collectif scientifique sur la question du gaz de schiste et les enjeux énergétiques au Québec*, p. 26 - La différence entre les données de ces scientifiques et ceux mis de l'avant par le promoteur tient principalement au taux d'émanation fugitive retenu.

jurisprudence américaine dans des contextes similaires interprétant des expressions similaires.

L'ARGUMENTATION

1. Quelques principes d'interprétation généraux

Cette première partie de l'argumentation constitue la toile de fond sur laquelle va s'inscrire le reste de notre propos relativement à l'interprétation appropriée de la compétence du BAPE en matière d'évaluation climatique d'un projet.

1.1. Les lois environnementales doivent être interprétées de manière large et généreuse

Les lois visant la protection de l'environnement doivent être interprétées de façon large et généreuse en raison de leur portée réparatrice. Cette règle d'interprétation est développée par la Cour suprême du Canada en 2013 dans l'arrêt *Dynamitage Castonguay Ltée c. Ontario (Environnement)*[10]. Dans cet arrêt, la Cour suprême interprète la *Loi sur la protection de l'environnement*[11] ontarienne dans le contexte de travaux de dynamitage qui avaient occasionné des éclats de rocs accidentels autour du site de dynamitage, lesquels avaient endommagé une résidence privée et une automobile. La Cour devait déterminer si l'obligation d'aviser sans délai le Ministère de l'Environnement avait été déclenchée par cet accident. Dynamitage Castonguay plaidait que les éclats de rocs n'avaient pas endommagé l'« environnement naturel » au sens de la LPEO, mais plutôt une propriété privée. La Cour suprême, en interprétant la portée de l'article 15(1) *LPEO* et en donnant plein effet à l'expression « causera vraisemblablement des conséquences préjudiciables », conclut que Dynamitage Castonguay devait aviser sans délai le Ministre de l'Environnement de la situation. À cet égard, le passage suivant mérite d'être cité :

---

[10] *Dynamitage Castonguay Ltée c. Ontario (Environnement)*, 2013 CSC 52, par. 9 [*Dynamitage Castonguay*].
[11] *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O., c. E.19 [*LPEO*].

> Le paragraphe 15(1) répond aux préoccupations à la base du principe de précaution en faisant en sorte que le ministère de l'Environnement soit avisé et ait la possibilité de réagir dès qu'il y a eu rejet de contaminants en dehors du cours normal des événements, sans qu'il soit nécessaire d'attendre la preuve d'une dégradation effective de l'environnement naturel[12]. [Nos soulignements.]

La règle d'interprétation développée dans l'arrêt *Dynamite Castonguay* a été reprise par les tribunaux québécois[13]. À titre d'exemple, la Cour d'appel, dans l'arrêt *Héritage Terrebonne*[14], est appelée à se prononcer sur la définition des termes « milieux humides », laquelle ne figurait pas, à ce moment, à l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*[15], mais plutôt dans une loi connexe[16]. Compte tenu que ni la *LQE* de l'époque, ni le *Guide sur l'identification et la délimitation des écosystèmes aquatiques, humides et riverains* n'établissaient une différence entre l'origine anthropique et naturelle d'un « milieu humide », la Cour conclut que les milieux humides d'origine anthropique ne sont pas automatiquement exclus de l'application de l'article 22 *LQE*[17]. Concrètement, cette interprétation large et généreuse de l'expression « milieux humides » a eu pour effet de protéger une plus grande superficie de milieux humides sous l'empire de la *LQE*, dans sa version antérieure aux modifications de 2017[18].

1.2. En cas de doute dans l'interprétation des lois, le doute bénéficie à la protection de l'environnement

Une autre règle d'interprétation fondamentale en matière de droit de l'environnement découle de la décision de la Cour d'appel de 2012 *Québec (Procureur*

---

[12] *Dynamitage Castonguay*, préc., note 10, par. 20.
[13] *Procureure générale du Québec (Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs) c. 3563308 Canada inc. (Héritage Terrebonne)*, 2018 QCCA 48, par. 92 [*Héritage Terrebonne*]; *Municipalité de Lac-Beauport c. Communauté métropolitaine de Québec*, 2018 QCCS 929, par. 257.
[14] *Héritage Terrebonne*, préc., note 13.
[15] *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 [*LQE*].
[16] *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*, L.R.Q., c. M-11.4, art. 1.
[17] *Héritage Terrebonne*, préc., note 13, par. 57.
[18] À noter : la définition législative de « milieux humides » intégrée à l'article 46.0.2(1) *LQE* reprend l'interprétation de la Cour d'appel de l'expression « milieux humides » et fait référence « à des lieux d'origine naturelle ou anthropique ».

général) c. Gestion environnementale Nord-Sud inc.[19]. Dans cette décision, la Cour d'appel établit qu'en cas de conflit d'interprétation des lois environnementales, le doute doit bénéficier à la protection, la sauvegarde et la qualité de l'environnement[20]. En effet, dans ce dossier, la Cour devait déterminer si un décret régissant les conditions d'exploitation d'un site d'enfouissement autorisait l'exploitant du site à accueillir des déchets sans égard à leur lieu d'origine et sans limite de poids. La Cour d'appel arrive à la conclusion que le décret 918-2003 impose une limite territoriale des déchets pouvant être enfouis de même qu'une limite de poids concernant ces déchets. Elle interprète le décret à l'aide des documents cités à la condition 1 de celui-ci[21]. Une telle interprétation de la Cour d'appel a permis d'éviter un dépassement des capacités de poids et de volume et, par le fait même, a contribué à une meilleure gestion environnementale du site d'enfouissement.

1.3. La règlementation comme indice pour trouver l'intention du législateur

Un autre principe d'interprétation important est le suivant : pour déceler l'intention du législateur, il est pertinent d'examiner la règlementation étroitement liée à la loi habilitante[22].

1.4. Les lois et les règlements doivent être interprétés à la lumière de leur préambule

Les dispositions de la *LQE* et les règlements adoptés sous son empire doivent être interprétées à la lumière de son préambule, conformément à l'article 40(1) de la *Loi d'interprétation du Québec*[23]. Les passages pertinents du préambule de la *LQE* au présent avis juridique sont reproduits ici :

> Les dispositions de la présente loi visent la protection de l'environnement de même que la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure

---

[19] *Québec (Procureur général) c. Gestion environnementale Nord-Sud inc. (More c. RCI Environnement inc.)*, 2012 QCCA 357 [*Gestion environnementale Nord-Sud*].
[20] *Id.*, par. 114; *Chapman c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCA 2013, par. 44.
[21] *Gestion environnementale Nord-Sud*, préc., note 19, par. 69, 99 et 101.
[22] *Monsanto Canada inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, par. 35 [*Monsanto*].
[23] *Loi d'interprétation du Québec*, L.R.Q., c. I-16 [*LIQ*].

> prévue par la loi. Elles favorisent la réduction des émissions de gaz à effet de serre et permettent de considérer l'évolution des connaissances et des technologies, les enjeux liés aux changements climatiques et à la protection de la santé humaine, ainsi que les réalités des territoires et des collectivités qui les habitent. [...]
>
> Les objectifs fondamentaux de cette loi font que la protection, l'amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'environnement sont d'intérêt général.
>
> Elles assurent le respect des principes de développement durable, tels que définis dans la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) ainsi que la prise en compte des impacts cumulatifs. [Nos soulignements.]

1.5. L'objectif poursuivi par le processus d'évaluation environnementale en droit québécois et canadien

Le mandat général du BAPE est de mener des évaluations environnementales sur certains projets et de faire rapport de ses constatations et de son analyse au MELCC[24]. Le but des évaluations environnementales en droit canadien a été défini de la manière suivante par la Cour suprême en 1992 dans l'arrêt *Friends of the Oldman River c. Canada (Ministre des Transports)*[25] :

> L'évaluation des incidences environnementales est, sous sa forme la plus simple, un outil de planification que l'on considère généralement comme faisant partie intégrante d'un processus éclairé de prise de décisions. [...] Les concepts fondamentaux à la base de l'évaluation environnementale peuvent être énoncés en termes simples : (1) déterminer et évaluer avant coup toutes les conséquences environnementales possibles d'une entreprise proposée; (2) permettre une prise de décisions qui à la fois garantira l'à-propos du processus et conciliera le plus possible les désirs d'aménagement du promoteur et la protection et la préservation de l'environnement. [Nos soulignements.]

Le processus d'évaluation environnementale est en ce sens l'outil par excellence pour remplir les objectifs de la *LQE* tels que la prise en compte des impacts cumulatifs de différents projets sur l'environnement[26]. Comme l'évaluation environnementale est un

---

[24] *LQE*, préc., note 15, art. 6.3(1).

[25] *Friends of the Oldman River c. Canada (Ministre des Transports)*, 1992 CSC 110, p. 71 [*Friends of the Oldman River*].

[26] Michael BURGER et Jessica A. WENTZ, « Downstream and Upstream Greenhouse Gas Emissions: The Proper Scope of NEPA Review », *SSRN Journal* 2016, 127, DOI : 10.2139/ssrn.2748702 - L'évaluation

outil de planification qui vise à évaluer toutes les conséquences possibles d'un projet, certains impacts indirects (amont/aval) d'un projet demeurent pertinents dans le cadre de l'analyse environnementale et ce, même s'ils ne relèvent pas de la juridiction territoriale d'un gouvernement[27]. En ce sens, les émissions de GES indirects du projet Énergie Saguenay représentent un exemple patent de cette réalité. En effet, qu'ils soient émis en Alberta, en Europe ou au Québec, les GES émis directement et indirectement par le projet Énergie Saguenay auront pour effet d'augmenter la concentration globale des GES dans l'atmosphère terrestre. Incidemment, la totalité de ces GES auront un impact sur les changements climatiques, contre lesquels le gouvernement québécois s'est engagé à lutter.

Sur la base des principes généraux du droit québécois et de la lettre mandatant le BAPE d'évaluer le projet Énergie Saguenay, il n'y a rien qui invite le BAPE à restreindre la portée de son évaluation climatique de la potentielle usine de liquéfaction. Au contraire, le droit québécois oblige le BAPE à évaluer les impacts climatiques d'un projet le plus largement possible.

2. Les arguments spécifiques au projet Énergie Saguenay

2.1. Les émissions directes et indirectes de GES doivent être considérées pour respecter la *Loi sur le développement durable*

Une approche où seules les émissions directes de GES sont considérées dans l'étude environnementale du BAPE contreviendrait à la *Loi sur le développement durable*[28]. En effet, le BAPE doit interpréter les *Règles de procédure du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*[29] de manière à appuyer les principes de développement durable[30]. En

---

environnementale est vue en droit américain comme un outil fondamental pour permettre une protection adéquate de l'environnement sous l'empire de la National Environmental Policy Act (NEPA).

[27] *Id.*, 153.

[28] *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 6 [*LDD*].

[29] *Règles de procédure du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, (2018) c. Q-2, r. 45.1 [*Règles de procédure*].

[30] *Id.*, art. 1.

tant qu'entité faisant partie de l'« Administration »[31], le BAPE doit interpréter l'étendue de sa compétence[32] en tenant compte de l'ensemble des principes de développement durable, conformément à l'article 6 *LDD*. À cet égard, il convient de reproduire les principes de « production et consommation responsables » et d'« internalisation des coûts » :

> *n)* « *production et consommation responsables* » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;
>
> *p)* « *internalisation des coûts* » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale. [Nos soulignements.]

Au sens de l'article 6 *LDD*, la prise en compte des divers principes doit « être vue comme un outil d'aide à la prise de décision [...], être intégrée dans le processus de décision habituel [et] être compatible avec [...] d'autres processus plus spécifiques, comme par exemple l'évaluation environnementale d'impact »[33]. Cette prise en compte s'applique à toutes les actions du BAPE, et en priorité à ses actions structurantes[34]. L'interprétation de la compétence du BAPE dans l'exécution de son mandat est une action structurante, car il s'agit d'une action « dont les effets sont majeurs et qui influent sur d'autres actions »[35]. Pour s'en convaincre, rappelons que les GES émis directement par l'usine de liquéfaction d'Énergie Saguenay se situeraient entre 462 520 tCO_2eq/an et 0,8 million tCO_2eq/an, tandis

---

[31] Le BAPE fait partie de l'Administration en vertu de l'article 3(1) *LDD*, à la lumière de l'article 4(3°) de la *Loi sur le vérificateur général*, c. V-5.01 [*LVG*]. En effet, le BAPE est institué en vertu de l'article 6.1 *LQE*, et conformément à l'article 6.2 *LQE*, le gouvernement nomme l'ensemble des membres du BAPE.

[32] Lors de la première partie de l'audience publique, le responsable de la commission donne lecture du mandat qui est confié au BAPE, de son rôle et de sa compétence. Voir l'article 31 des *Règles de procédure*.

[33] QUÉBEC (PROVINCE) et BUREAU DE COORDINATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*, Québec, Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs, Bureau de coordination du développement durable, 2009, p. 33, en ligne : <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2062266> (consulté le 18 novembre 2020).

[34] *Id.*, p. 9.

[35] *Id.*

que les GES émis directement et indirectement par cette usine seraient de 44,4 millions tCO_2eq/an, pour une différence entre 43,9 millions et 43,6 millions tCO_2eq/an[36].

Ainsi, la prise en compte des principes d'« internalisation des coûts » et de « production et consommation responsables » dans le processus d'évaluation environnementale exige que le BAPE considère les émissions directes et indirectes de GES du projet Énergie Saguenay. De cette manière, l'évaluation du projet par le BAPE refléterait mieux le BAPE l'ensemble des coûts environnementaux qu'il représente, de l'extraction du gaz jusqu'à sa combustion.

2.2. La prise en compte des émissions directes et indirectes de GES du projet découle de l'obligation de tenir compte des impacts directs et indirects du projet sur l'environnement

L'obligation du BAPE de prendre en compte les GES émis directement et indirectement par le projet puise également sa source dans la *LQE* et ses règlements. En effet, tel qu'indiqué par le préambule de la *LQE*, les dispositions de la *LQE* favorise la réduction des émissions de GES et la considération des enjeux liés aux changements climatiques. En cohérence avec le préambule, la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement*[37] indique que « l'initiateur considère les impacts positifs et négatifs, ainsi que les impacts directs et indirects sur l'environnement avec les enjeux déterminés à la section 2.5 [de la Directive] »[38]. Dans le cas d'Énergie Saguenay,

---

[36] Pour des statistiques et une analyse portant spécifiquement sur l'empreinte carbone globale des autorisations gouvernementales de projets extractifs d'hydrocarbures, incluant le GNL, M. BURGER et J. A. WENTZ, préc., note 26, 123, 124 et 126.

[37] MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement*, Direction générale de l'évaluation environnementale et stratégique du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, en ligne : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/directive-etude-impact/directive-realisation-etude-impact.pdf> (consulté le 3 novembre 2020).

[38] *Id.*, p. 19 - La procédure d'évaluation des impacts environnementaux ne dispose pas de directives permettant d'interpréter le sens des mots « impacts indirects sur l'environnement d'un projet ». Par contre, l'évaluation environnementale des projets par le BAPE est en grande partie basée sur l'étude d'impact de l'initiateur. Il est donc utile de se référer aux directives édictées à ce sujet pour éclairer l'analyse du dossier; Au sujet du lien entre l'évaluation environnementale et l'étude d'impact de l'initiateur, consulter *RÉEIE*, préc., note 4, art. 4, 5, 7, 8 et 10; *Règles de procédure*, préc., note 29, art. 11(1)(2o) et 32(1)(2o).

conformément à la *Directive pour le projet Énergie Saguenay de construction d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel sur le territoire de la ville de Saguenay par GNL Québec inc.*[39], GNL Québec inc. doit considérer « les impacts directs et indirects sur l'environnement et les impacts cumulatifs, synergiques différés et irréversibles »[40] sur les enjeux de GES et les changements climatiques[41].

Puisque les impacts indirects sur les enjeux de GES et les changements climatiques ne sont pas clairement définis ni en droit canadien, ni en droit québécois, il convient de se référer au droit américain pour analyser la portée de ceux-ci. En droit américain, l'évaluation environnementale des agences fédérales doit porter sur les impacts directs, indirects et cumulatifs des projets[42]. Dans la réglementation américaine, les impacts indirects (*indirect effects*) sont ceux causés par le projet et ceux qui sont causés plus tard ou plus loin, mais qui sont raisonnablement prévisibles[43]. Sur la base de cette définition réglementaire, des tribunaux américains ont jugé que les GES émis en amont[44] et en aval[45] de projets extractifs d'hydrocarbures faisaient partie des impacts indirects des projets assujettis à la procédure d'évaluation environnementale, que ces GES soient produits en sol américain ou en sol international[46]. Conséquemment, l'évaluation environnementale du projet Énergie Saguenay devrait considérer les émissions directes et indirectes de GES, indépendamment du fait que ces GES soient produits en Alberta, au Québec ou à l'étranger. Il s'agit de l'angle approprié pour évaluer le projet Énergie Saguenay en fonction de l'analyse de son cycle de vie.

---

[39] MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Directive pour le projet Énergie Saguenay de construction d'un complexe de liquéfaction de gaz naturel sur le territoire de la ville de Saguenay par GNL Québec inc.*, Direction générale de l'évaluation environnementale stratégique, décembre 2015.
[40] *Id.*, p. 17, 18.
[41] *Id.*, p. 19.
[42] 40 C.F.R. § 1508.25(c)(1)(2)(3).
[43] 40 C.F.R. § 1508.8(b).
[44] *Northern Plains Council v. Surface Transportation Board*, 668 F.3d 1067 (2011), p. 1082 [*Nothern Plains Council*].
[45] *Mid States Coalition for Progress v. Surface Transportation Board*, 345 F.3d 520 (2003), p. 549 [*Mid States Coalition for Progress*].
[46] *Border Power Plant Working Grp. v. Department of Energy*, 260 F. Supp. 2d 997 (2003), p. 1013, 1017 [*Border Power Plant*].

2.3. Les émissions de GES du projet doivent être évaluées conformément à l'analyse du cycle de vie de l'usine de liquéfaction

La méthode de l'analyse du cycle de vie est définie de la manière suivante par le CIRAIG[47] :

> L'analyse du cycle de vie est une méthode qui permet d'évaluer les impacts environnementaux associés à toutes les étapes de la vie d'un produit, c'est-à-dire de l'extraction des matières premières à l'élimination ou au recyclage, en passant par le traitement des matériaux, la fabrication, la distribution, l'utilisation, la réparation et l'entretien.

D'emblée, soulignons les similarités entre la définition de l'analyse du cycle de vie et celle du principe de l'internalisation des coûts[48]. Ces deux définitions sont si semblables qu'il est logique d'affirmer que l'analyse du cycle de vie des produits et des services est internalisée en droit québécois par le principe d'« internalisation des coûts »[49]. Concrètement, cela implique que l'examen environnemental doit porter sur les GES produits par l'ensemble des infrastructures et des processus nécessaires à l'exploitation du projet Énergie Saguenay. En l'espèce, la potentielle usine de liquéfaction vise à liquéfier du gaz de fracturation hydraulique de l'Ouest canadien. Une fois extrait, ce gaz serait transporté par pipeline gazier à travers le Canada, ce qui nécessiterait la construction du nouveau pipeline Gazoduq. Une fois liquéfié, le gaz devrait être transporté via des super-méthaniers à travers le Fjord du Saguenay et le fleuve St-Laurent, jusqu'à des marchés internationaux. Une fois le gaz liquéfié arrivé à l'étranger, il faudrait effectuer la regazéification et le transport du gaz fossile jusqu'à sa combustion finale.

---

[47] CIRAIG, « Analyse du cycle de vie », en ligne : <https://ciraig.org/index.php/fr/analyse-du-cycle-de-vie/> (consulté le 18 novembre 2020).
[48] *LDD*, préc., note 28, art. 6 p).
[49] Thomas MULCAIR, *Étude détaillée du projet de loi n° 118 - Loi sur le développement durable, Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, (15 février 2006), 1ère sess., 37e légis. (Québec, Assemblée nationale); QUÉBEC (PROVINCE) et BUREAU DE COORDINATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, préc., note 33, p. 35.

Compte tenu que les GES ont des impacts globaux et non locaux, il est possible pour le BAPE d'évaluer correctement leur ampleur, même s'il existe une incertitude quant à l'endroit ou au moment exacts des activités d'exploitation en aval[50].

D'ailleurs, l'étude d'impact sur le projet inclut une analyse du cycle de vie de l'usine de liquéfaction à Saguenay[51]. Cela constitue une forme de reconnaissance de la part du promoteur qu'une « quantification détaillé[e] des émissions de GES annuelles attribuables à toutes les sources d'émissions du projet »[52] doit être conforme à l'analyse du cycle de vie du projet.

Toujours en droit américain, plusieurs arguments juridiques ont été développés au cours des dernières années pour restreindre la portée des évaluations environnementales des projets extractifs d'hydrocarbures. Il convient de les analyser afin de démontrer en quoi ces arguments ne sont pas valides dans le cadre du mandat d'enquête du BAPE. L'invalidité de ces arguments repose parfois sur les faits du dossier, parfois sur le droit québécois de l'environnement.

---

[50] M. BURGER et J. A. WENTZ, préc., note 26, 114 - En amont, il n'existe pas réellement d'incertitude, mis à part la question du taux d'émanation fugitif. Le projet Énergie Saguenay occasionnerait une augmentation de la production des champs gaziers de l'Alberta – voir section 2.4. Pour l'aval et les scénarios de substitution, le promoteur s'est appuyé sur une étude de marché de Poten and Partners (cote DA8.1) qui estime un scénario d'exportation de 57% en Asie. Cette hypothèse a été critiquée par M. Éric Pineault (cote DM2106.1) et l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (cote DM2082.1), qui concluent plutôt à un scénario d'exportation majoritaire vers l'Europe, où le produit du promoteur concurrencerait le développement de la filière d'énergies renouvelables, et causerait un effet de substitution régressif.

[51] WSP CANADA INC., préc., note 7, p. 326, 327; WSP CANADA INC., *Projet Énergie Saguenay - Étude d'impact environnemental - Annexes : Volume 1*, janvier 2019, part. 2, en ligne : <https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3211-10-021/3211-10-021-4.pdf> (consulté le 18 novembre 2020).

[52] MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Annexe II - Complément d'information pour la prise en compte des changements climatiques*, p. 3 [*Annexe sur la prise en compte des CC*], en ligne : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/directive-etude-impact/Changements-climatiques.pdf> (consulté le 18 novembre 2020).

2.4. Les arguments visant à restreindre la portée des évaluations environnementales ne sont pas valides en droit québécois

L'argument du *status quo* (« *status quo* argument ») est à l'effet que l'expansion d'un projet extractif d'hydrocarbures n'augmente pas le taux journalier d'extraction des hydrocarbures et donc n'augmente pas les émissions de carbone en comparaison avec le *status quo*. Une telle expansion ne vise qu'à maintenir le taux journalier de production suite à l'épuisement des sites d'extraction existants[53]. L'argument du *status quo* a été rejeté à plusieurs reprises par les tribunaux américains, parce que les projets d'expansion de sites extractifs permettent minimalement de brûler des hydrocarbures pendant une plus longue période de temps que s'ils n'avaient pas été autorisés au départ[54]. Dans le cas d'Énergie Saguenay, il est totalement insoutenable d'utiliser l'argument du *status quo*. En effet, selon l'Office national de l'énergie en 2016, si les projets d'usines de liquéfaction de gaz fossile au Canada connaissent une croissance soutenue jusqu'en 2030, cela aura pour effet d'augmenter la production journalière de gaz fossile de 40 % par rapport à 2015[55].

L'argument du substitut parfait (« *perfect substitute argument* ») est à l'effet que même si l'agence n'approuvait pas le projet, l'extraction de combustibles fossiles n'entraine pas une augmentation de la consommation de combustibles fossiles, car la même quantité de combustible serait produite ailleurs, puis éventuellement transportée et consommée[56]. Dans le cadre du présent dossier, on reconnait cet argument dans les propos du promoteur. Effectivement, celui-ci prétend que si le projet Énergie Saguenay ne se

---

[53] CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la Consultation sur le Projet de loi 102 intitulé : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 18 novembre 2016, p. 65, en ligne : <https://www.cqde.org/wp-content/uploads/2018/07/Memoire-CQDE_Projet-de-loi-102.pdf> (consulté le 18 novembre 2020); M. BURGER et J. A. WENTZ, préc., note 26, 149, 150.

[54] *Diné Citizens Against Ruining Our Environment v. United States Office of Surface Mining Reclamation & Enforcement*, 82 F. Supp. 3d 1201 (2015), p. 1217 [*Diné Citizens*]; *South Fork Band Council Of Western Shoshone of Nevada v. U.S. Department of Interior*, 588 F.3d 718 (2009), p. 725 [*South Fork Band*].

[55] NATIONAL ENERGY BOARD, *Canada's Energy Future 2016: Energy Supply and Demand Projections to 2040*, ISSN 2292-1729, National Energy Board, 2016, fig. 11.2, en ligne : <https://www.cer-rec.gc.ca/en/data-analysis/canada-energy-future/2016/2016nrgftr-eng.pdf> (consulté le 18 novembre 2020).

[56] *High Country Conservation Advocates v. United States Forest Services*, 52 F. Supp. 3d 1174, p. 1190; CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 53, p. 65.

réalise pas ici, il se réalisera ailleurs, avec des impacts environnementaux plus importants, étant donné que les autres projets de liquéfaction de gaz fossile ne pourront bénéficier de l'hydroélectricité québécoise pour être alimentés en énergie, en plus d'être encadrés par des normes environnementales moins strictes qu'au Canada[57]. Non seulement cet argument est hautement spéculatif, sous une forme ou sous une autre, mais il a déjà été rejeté par des tribunaux américains parce que l'extraction d'hydrocarbures augmente les capacités d'approvisionnement des différentes industries face à ces ressources. Ces nouvelles capacités d'approvisionnement ont un impact sur la demande des hydrocarbures comparativement à d'autres sources d'énergies[58]. Autrement dit, si les hydrocarbures étaient restés sous terre, ils n'auraient pas été brûlés ultérieurement[59]. L'extraction des hydrocarbures et leur combustion constituent donc des impacts raisonnablement prévisibles découlant de l'usine de liquéfaction Énergie Saguenay[60]. Pour cette raison, les GES émis en amont et en aval d'Énergie Saguenay doivent être analysées dans le cadre de l'évaluation environnementale du BAPE en tant qu'impacts indirects du projet sur l'environnement.

L'argument du « ça ne relève pas de notre compétence » (« *not our call argument* ») postule qu'il n'y a pas de relation causale raisonnablement immédiate entre le projet sous étude et l'extraction d'hydrocarbures, et entre le projet sous étude et les émissions de carbone résultant des activités en aval. L'absence de relation causale s'explique, selon cet argument, par le fait que les agences n'ont pas juridiction sur ces activités[61]. C'est le cas lorsque la combustion des hydrocarbures a lieu à l'international ou au-delà des frontières provinciales. Cet argument visant à restreindre la portée de l'évaluation environnementale a été rejeté en droit américain[62]. Tel que discuté plus haut, l'évaluation environnementale

---

[57] ÉNERGIE SAGUENAY, « Lutter contre les gaz à effet de serre tout en créant des retombées économiques durables » (15 octobre 2019), en ligne : <https://energiesaguenay.com/fr/blogue/lutter-contre-les-gaz-effet-de-serre-tout-en-creant-des-retombees-economiques-durables/> (consulté le 18 novembre 2020).
[58] *High Country Conservation Advocates v. United States Forest Services*, préc., note 56, p. 1198.
[59] *Id.*
[60] *Id.*; MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, préc., note 37, p. 19; MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, préc., note 39, p. 17-19 - Pour des détails, consulter la section 2.2 du présent avis.
[61] *Border Power Plant*, préc., note 46, p. 1017; CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, préc., note 53, p. 65.
[62] *Border Power Plant*, préc., note 46, p. 1013, 1017.

en droit canadien et québécois constitue un outil de planification visant à évaluer toutes les conséquences possibles découlant d'un projet[63]. En conséquence, les questions de juridiction ne sont pas pertinentes pour restreindre la portée d'une évaluation environnementale.

LA CONCLUSION

L'étendue de la compétence du BAPE en matière d'évaluation des GES d'un projet n'a pas encore été clairement délimitée par les tribunaux. Par contre, une analyse légale nous permet de conclure que le BAPE, dans l'exercice de son mandat, est tenu d'évaluer les GES émis directement et indirectement par l'usine de liquéfaction à Saguenay. En effet, devant un doute juridique, il est nécessaire que le doute bénéficie à la protection, à la sauvegarde et à la qualité de l'environnement[64]. Dans le rôle institutionnel de recherche de la vérité du BAPE[65], il revient à cet organisme d'enquête environnementale de faire la lumière sur les GES découlant du projet Énergie Saguenay.

Le projet Énergie Saguenay doit être appréhendé comme le maillon d'une chaîne internationale d'approvisionnement de gaz naturel[66]. Il s'agit de la seule façon d'évaluer adéquatement toutes les conséquences possibles de ce projet d'hydrocarbures, de prendre une décision éclairée face à celui-ci et, incidemment, de protéger l'environnement. En effet, la force d'une chaîne est fonction de la force de son maillon le plus faible. C'est donc en considérant l'ensemble des maillons de la chaîne d'approvisionnement découlant du projet que le BAPE sera en mesure de déterminer où le bât blesse.

Une omission du BAPE d'exercer sa compétence conformément à la Loi ouvre la voie à un pourvoi en contrôle judiciaire, en vertu de l'article 529(1)(3°) du *Code de*

---

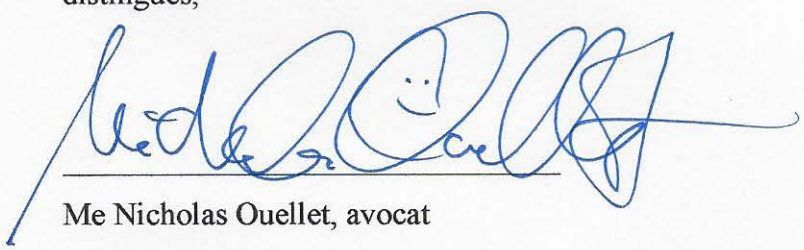
[63] *Friends of the Oldman River*, préc., note 25, p. 71.
[64] *Gestion environnementale Nord-Sud*, préc., note 19, par. 114.
[65] *LQE*, préc., note 15, art. 6.5; *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37, art. 6 [*LCE*].
[66] *Sylvester v. U.S. Army Corps of Engineers*, 884 F.2d 394 (1989), p. 400; M. BURGER et J. A. WENTZ, préc., note 26, 146, 147.

procédure civile[67]. Le fait que le BAPE ne détienne qu'un pouvoir de recommandation au MELCC[68] ne constitue pas un obstacle à l'exercice d'un contrôle judiciaire par les tribunaux[69].

Conformément aux valeurs féministes véhiculées au sein du *Comité Réveil*, le présent avis juridique a été féminisé. Nous sommes convaincu.es que cela n'a pas rendu sa lecture plus difficile.

Nous demeurons disponibles pour toute question.

Veuillez agréer, M. Bergeron et M. Pilotto, l'expression de nos sentiments les plus distingués,



Me Nicholas Ouellet, avocat
Membre de l'équipe juridique du *Comité Réveil*

[67] *Code de procédure civile*, L.R.Q., c. C-25.01 [*CPC*].
[68] *LQE*, préc., note 15, art. 6.3(1).
[69] *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 RCS 572, p. 574, 575 et 579 [*Saulnier*]; *Chrétien c. Canada (Ex-commissaire, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 802, par. 48, 52, 55 et 62 [*Chrétien*]; *Gaboriault c. Comité multipartite du programme national de réconciliation avec les orphelins et orphelines de Duplessis*, 2011 QCCS 1, par. 37, 38 et 56 [*Gaboriault*]; *Michaud c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2017 QCCS 2767, par. 36, 42, 54, 75 et 82 [*Michaud*].