

Rappel historique du dossier juridique du projet Énergie Est : un respect disparate de la Loi sur la qualité de l'environnement

La réglementation québécoise assujetti les ports et les pipelines à la procédure du BAPE sous 31.1 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) ainsi que d'autres activités ayant des conséquences sur l'environnement. Cette procédure implique aussi l'obligation d'obtenir un certificat du ministre. Or, le respect de ces processus obligatoires par la compagnie albertaine a été incohérent.

Le projet de port pétrolier à Cacouna

En septembre 2013, le ministre Heurtel indiquait à TransCanada que le projet de port pétrolier à Cacouna était assujetti à la procédure provinciale des articles 31.1 et suivants de la LQE. La compagnie soumettait alors un avis de projet et recevait une directive du ministre en mars 2014.

En avril 2014, la compagnie réalisait des levées sismiques dans le Saint-Laurent à Cacouna sans avoir demandé de permis provinciaux tels que requis par les articles 20 et 22 de la LQE, un acte pour lequel la compagnie a éventuellement dû acquitter une amende à la suite d'une demande d'enquête faite par le Centre québécois du droit de l'environnement CQDE.

Une seconde série de tests à Cacouna prévus en mai 2014 – toujours sans faire l'objet de demande de permis provinciaux étaient suspendus par un recours en injonction du CQDE et de ses partenaires environnementaux afin de protéger le béluga du Saint-Laurent, une espèce en voie de disparition. La compagnie avait alors fait une demande de permis au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) à la veille de l'audition. Une seconde injonction allait suspendre l'application du certificat délivré par le gouvernement en septembre. Le ministère refusa la reprise subséquente des travaux en raison de violations des conditions d'octroi du certificat quant aux limites de bruit. Suite à la mobilisation citoyenne à l'encontre du projet, la compagnie avait annoncé qu'elle révisait le tracé de la portion québécoise du projet d'oléoduc et remettait en question son projet de port dans le fleuve Saint-Laurent. L'amendement soumis à l'ONÉ en décembre 2015 confirme l'abandon du projet de port pétrolier au Québec.

Depuis, les autres tests préliminaires souhaités par la compagnie au Québec ont fait l'objet de demandes de certificats provinciaux tels que requis par la loi.

L'assujettissement « volontaire » à un BAPE sur les impacts du pipeline

Depuis mars 2014 et jusqu'à ce jour, TransCanada affirme qu'elle participera volontairement à un processus de BAPE mais que son étude environnementale soumise à

l'Office National de l'Énergie (ci-après l'ONÉ) serait le seul document de référence pour discuter de tous les enjeux reliés au pipeline au Québec.

Le MDDELCC, à trois reprises en 2014¹, écrivait à la compagnie pour indiquer que l'assujettissement à la procédure québécoise était obligatoire et requérait un avis de projet alors que l'Assemblée nationale adoptait en novembre 2014 une motion unanime demandant spécifiquement au gouvernement « d'assumer sa compétence en environnement et de renoncer à déléguer ses évaluations environnementales à l'Office National de l'Énergie »

En parallèle, la compagnie continuait ses démarches afin de faire avancer dans la procédure d'évaluation fédérale. Le 30 octobre 2014, TransCanada déposait auprès de l'ONÉ une demande de plus de 30 000 pages uniquement en anglais afin de soumettre le Projet Énergie Est à l'évaluation de l'ONÉ.

Alors que TransCanada réévaluait ses options après l'abandon du port à Cacouna, le 8 juin 2015, le ministre confiait un mandat d'enquête et d'audience publique au BAPE dans le but de «défendre les intérêts du Québec lors des audiences publiques de l'Office national de l'énergie ».

Le 17 décembre 2015, TransCanada a déposé un amendement à sa demande initiale auprès de l'ONÉ qui ajuste le tracé proposé, la portée ainsi que les coûts d'investissement du Projet. À ce jour, aucun avis de projet n'a été envoyé au gouvernement du Québec tel que requis par la Loi sur la qualité de l'environnement et son règlement d'application.

Cette demande en justice fait suite à une lettre envoyée demandant des précisions sur le BAPE tronqué et son impact sur la procédure réglementaire obligatoire et à une demande d'accès à l'information envoyées par le CQDE au MDDELCC en juin dernier suite à l'annonce du mandat. La lettre est demeurée sans réponse alors que les documents demandés étaient partiellement communiqués le 6 janvier 2016.

¹ Lettres du ministère à TransCanada en date du 7 mars 2014, du 18 novembre 2014 et du 2 décembre 2014.

Faiblesses du mandat tronqué du BAPE sous 6.3 LQE en comparaison avec le processus requis par les articles 31.1 et suivants de la LQE

Le processus volontaire annoncé présente de nombreux désavantages en comparaison avec le processus obligatoire prévu à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Le droit de participation des citoyens est brimé en ce que notamment :

- Aucune autorisation formelle du gouvernement ne découlera de la mise en œuvre de ces audiences publiques, comme le prescrit pourtant l'article 31.5 de la LQE. Le gouvernement ne pourra pas imposer des conditions particulières à TransCanada afin de tenir compte des droits et devoirs particuliers prévus par les lois spécifiques du Québec et des conditions mentionnées par une résolution de l'Assemblée nationale.
- Cette absence d'autorisation environnementale annule la possibilité pour les citoyens de pouvoir utiliser l'injonction environnementale prévue aux articles 19.2 et ss. de la LQE pour s'assurer du respect des conditions d'autorisation des projets.
- Le registre faisant état des autorisations délivrées au terme de l'article 118.5 de la LQE ne mentionnera pas le projet du promoteur. Le droit fondamental à l'information et le droit à un environnement sain sont donc restreints.
- Aucun avis de projet n'aura été déposé permettant au ministre d'émettre une directive établissant les enjeux et préoccupations environnementales propres au Québec, tels que le ministre aurait souhaité voir abordé dans une étude d'impact du promoteur.
- Il y aura absence de directive ministérielle remise au promoteur pour préparer son évaluation environnementale, donc impossibilité pour les citoyens de connaître au préalable les grands enjeux et impacts qui seront évalués.
- Il y aura absence d'étude d'impact déposée selon les prescriptions du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et sur la base de laquelle le BAPE tiendrait ses audiences.
- Une étude d'impact préparée selon les prescriptions du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement fait l'objet d'une étude attentive par les différents ministères concernés, jusqu'à ce qu'elle soit considérée comme satisfaisante par le ministre, qui la rend alors publique. Ce processus assure une meilleure qualité au document préparé par le promoteur faisant ensuite l'objet de consultations publiques.

- Le processus sous les articles 31.1 et ss. LQE prévoit que tous les aspects du projet sont soumis à l'information et à la participation du public et une commission d'enquête du BAPE ne peut les restreindre. Le fait de procéder via l'article 6.3 de la LQE permet au ministre de restreindre les sujets qui seront discutés lors des audiences. Ainsi, le mandat donné par le ministre au BAPE exclut les volets du projet touchant les enjeux d'approvisionnement en gaz naturel pour le Québec, les retombées économiques et fiscales pour le Québec et le respect des obligations de consultation envers les Premières Nations. Par exemple, notre droit d'être informé et de discuter des redevances éventuelles que devrait recevoir le Québec et/ou les municipalités pour permettre le passage de cet oléoduc ne pourra être abordé, contrairement au cas où le projet était assujéti au processus prévu aux articles 31.1 et ss. LQE.
- Le ministre se prive du pouvoir de demander au promoteur de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé. C'est un pouvoir qui existe en tout temps en vertu de l'article 31.4 LQE, durant et après les audiences publiques. Il ne pourra pas requérir de TransCanada des documents ou informations autres que celles qu'aura volontairement fourni la compagnie.
- En ne se conformant pas aux dispositions impératives des articles 31.1 et ss. de la LQE, TransCanada évite de déboursier les frais exigibles de celui qui demande la délivrance d'un certificat d'autorisation, qui comprennent les frais liés au dépôt de l'avis de projet prévu au premier alinéa de l'article 31.2 LQE, au dépôt de l'étude d'impact prévu à l'article 31.3 LQE et à l'audience publique prévue au troisième alinéa de l'article 31.3 LQE. Selon la tarification en vigueur à cet effet en 2016, les frais exigibles pour le projet de TransCanada se seraient élevés à 136 640,00\$. Ce sont les contribuables québécois qui paieront la facture de cette consultation publique.
- Le processus ira de l'avant sur la base de documents jugés incompréhensibles par l'ONÉ et qui différera de la demande consolidée bilingue exigée par l'ONÉ afin de procéder aux audiences fédérales.
- L'audience du BAPE sera tenue sans la présence obligatoire du promoteur, audience qui aurait dû impliquer une période de questions des participants adressées directement au promoteur et l'exercice de pouvoirs d'enquête inhérent à la procédure du BAPE, contrevenant notamment à l'article 26 des Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, RLRQ, c. Q-2, r. 45, qui impose cette période de questions préalablement au dépôt des mémoires.

Dispositions législatives pertinentes

BAPE générique / volontaire/ tronqué) :

Loi sur la qualité de l'environnement

6.3. Le Bureau a pour fonctions d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite.

Il doit tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert.

BAPE réglementaire / obligatoire / complet :

Loi sur la qualité de l'environnement

31.1. Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, prévue sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.

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

31.4. Le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé.

31.5. Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au gouvernement. Ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre et auquel le gouvernement délègue ce pouvoir.

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (RÉEIE)

2. Liste : Les constructions, ouvrages, travaux, plans, programmes, exploitations ou activités décrits ci-dessous sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue à la section IV.1 de la Loi et doivent faire l'objet d'un certificat d'autorisation délivré par le gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi:

j) (...) la construction d'un oléoduc de plus de 2 km (...).