



**Consultation sur le Règlement ministériel
visant à désigner le forage exploratoire
extracôtier à l'est de Terre-Neuve-et-
Labrador aux fins d'exclusion en vertu de la
*Loi sur l'évaluation d'impact***

Mémoire du Regroupement vigilance
hydrocarbures Québec (RVHQ)

Présentation du Regroupement vigilance hydrocarbures Québec

Mission et vision

Le Regroupement vigilance hydrocarbures Québec (RVHQ) est une fédération de groupes citoyens dont les comités membres sont établis à travers tout le Québec, des Îles-de-la-Madeleine à Gatineau.

Le RVHQ exerce une vigilance sur les enjeux entourant les hydrocarbures fossiles et la transition énergétique. Il milite contre les projets d'exploration, d'exploitation, de stockage et de transport des hydrocarbures. Ses activités visent à ce que le Québec et le Canada retirent tout soutien politique, législatif ou financier à la filière des hydrocarbures, et investissent massivement dans une démarche collective privilégiant une descente énergétique (c'est-à-dire le déclin de l'utilisation des énergies fossiles) ainsi que le développement des énergies renouvelables. Le Regroupement est présent auprès de plusieurs groupes de travail et organismes.¹

Association non partisane et organisme à but non lucratif, le RVHQ œuvre à la mobilisation citoyenne afin de protéger le climat, la biodiversité et les écosystèmes. Le RVHQ se présente comme une fédération de comités locaux engagés dans leur communauté : des citoyennes et citoyens qui entretiennent un dialogue critique avec les élus locaux et régionaux et les acteurs de la société civile. Le Regroupement met de l'avant des valeurs civiques de démocratie, de participation, de solidarité, de respect et de non-violence.

Le projet de règlement ministériel visant à désigner le forage exploratoire extracôtier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador aux fins d'exclusion en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*

Constats et recommandations

Le document de travail sur le projet de règlement ministériel², présenté en mars 2020, visant à désigner le forage exploratoire extracôtier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador aux fins d'exclusion en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI), («le règlement ministériel») est lacunaire et ne répond pas adéquatement aux exigences d'évaluation des impacts des projets, et à l'esprit de la LEI. Le RVHQ demande le rejet de ce projet de règlement pour les raisons qui suivent :

¹ Le RVHQ est notamment présent au sein du Front commun pour la transition énergétique et du Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ), du Collectif scientifique sur la question du gaz de schiste et les enjeux énergétiques au Québec, de la Fondation Coule pas chez nous; il intervient auprès du comité de pilotage des maires et mairesses qui sont à l'origine du règlement dit « de Saint- Bonaventure ». Cette liste n'est pas exhaustive. Quelques références : <https://www.rvhq.ca/> <https://www.pourlatransitionenergetique.org/> www.collectif-scientifique-gaz-de-schiste.com/accueil/

² <https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-impact/organisation/lois-reglements/loi-et-liste-reglements/document-travail-projet-reglement-ministeriel-visant.html>

1) Le processus d'évaluation régionale est inadéquat

Le Comité de l'évaluation régionale du forage exploratoire extracôtier et gazier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador («le Comité») n'a pas bénéficié d'un délai suffisant pour mener une étude adéquate des différents impacts découlant de forages exploratoires dans la région déterminée pour le projet. Les membres du Comité ont fait part dans leur rapport du «délai très court» imposé par le gouvernement qui a «limité la capacité du Comité à préparer le rapport». Cela ne peut que créer un doute sur le bien-fondé de ses recommandations.³

En corollaire de l'insuffisance de temps, le Comité n'a pas reçu l'expertise suffisante pour tenir compte d'importants enjeux liés au projet. En effet, les membres du Comité ont déploré dans leur rapport qu'ils n'ont pas eu accès à l'expertise scientifique du gouvernement fédéral, notamment les experts de Pêches et Océans Canada. Les membres du Comité ont témoigné d'«une situation insoutenable qui a grandement nuit aux efforts» alors qu'il était prévu que «les experts gouvernementaux devaient participer directement à la planification de différentes composantes de l'évaluation régionale, à l'analyse des données et à la rédaction. À part quelques exceptions remarquables, cette situation ne s'est pas concrétisée.»⁴

À plusieurs endroits du rapport il est fait mention du manque d'information, de «lacunes importantes en matière de données» : «Il existe donc des lacunes dans plusieurs domaines importants, en particulier compte tenu de la taille, de la diversité et de la complexité de la région» (p.193); «le Comité n'a pas eu le temps ni la capacité d'évaluer les effets cumulatifs d'une manière prédictive ou quantitative.» (p.218). Le comité souligne que des études environnementales réalisées dans le passé n'ont pas suffisamment abordé les impacts des forages sur les populations d'oiseaux migrateurs et le milieu marin (p.X).

Le manque de temps et d'expertise est d'autant plus nuisible que, comme l'a souligné la biologiste Lyne Morissette⁵, le projet de forage extracôtier dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador est situé dans un secteur de très grande productivité biologique à la base de toute la biodiversité et qui sera critique au cours des prochaines années pour les espèces en péril.

En l'absence d'études adéquates, le projet de règlement ministériel ne permet pas d'assurer une mise en œuvre sécuritaire et responsable sur le plan environnemental des projets de forage.

³ <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/575559/le-gouvernement-trudeau-veut-acceler-les-forages-petroliers-en-mer>

⁴ <https://aeic-iaac.gc.ca/050/documents/p80156/134068F.pdf>

⁵ <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/575559/le-gouvernement-trudeau-veut-acceler-les-forages-petroliers-en-mer>

Recommandation :

En l'absence d'une évaluation régionale complète et adéquate, réunissant toute l'expertise nécessaire et bénéficiant d'un temps suffisant pour mener à bien le processus d'évaluation des impacts, aucun projet ne devrait faire l'objet d'un règlement ministériel aux fins d'exclusion en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

2) Manque d'évaluation et de suivi de la part du gouvernement

Voici ce qu'énonce la première condition de l'annexe 1 du document de travail sur le projet de règlement ministériel :

«Le promoteur veille à ce que les mesures qu'il prend pour satisfaire aux conditions énoncées dans le présent règlement, pendant toutes les phases du projet, soient étudiées avec soin et prudence, favorisent le développement durable, soient éclairées par les meilleurs renseignements et les meilleures connaissances disponibles au moment où le promoteur prend les mesures, y compris les connaissances des collectivités et les connaissances traditionnelles autochtones, soient fondées sur des méthodes et des modèles qui sont reconnus par des organismes de normalisation, et soient mises en œuvre par des personnes qualifiées. Il veille également à appliquer les meilleures technologies disponibles qui soient réalisables sur les plans économique et technique.»

Commentaires du RVHQ

La première condition énoncée dans le projet de règlement ministériel donnerait au promoteur le champ libre pour s'autoréglementer. Aucun organisme public ne serait désigné pour veiller à ce que les mesures prises par le promoteur satisfassent aux conditions énoncées dans le règlement ministériel qui serait adopté. De plus, le projet de règlement ministériel donnerait priorité à l'économie sur l'environnement en donnant au promoteur le pouvoir d'appliquer les meilleures technologies disponibles «qui soient réalisables sur les plans économique et technique». Autrement dit, un promoteur pourra avoir recours à des technologies risquées ou même néfastes pour l'environnement. Il suffirait que cette technologie risquée ou néfaste soit malgré tout la meilleure technologie réalisable sur le plan économique et technique.

Que les mesures prises soient fondées sur des méthodes et des modèles reconnus par des organismes de normalisation ne constitue pas une garantie de contrôle de l'activité du promoteur. La composition des organismes de normalisation peut être dominée par l'industrie pour laquelle ils rédigent les normes à respecter. À chaque fois que la législation et la réglementation canadiennes exigent de suivre les normes que rédigeront ces organismes, il s'agit en fait d'une délégation par le Parlement, le gouvernement ou un ministre de son pouvoir de fixer les normes à respecter. C'est ainsi que, encore ici,

l'industrie, et donc en fin de compte, le promoteur, s'autoréglemente. Dans ces conditions, le projet de règlement ministériel aurait beau inciter le promoteur à favoriser le développement durable, on ne saurait dire en quoi les forages qu'il souhaite faire seraient bénéfiques pour l'environnement.

Le projet de règlement ministériel permettrait que les responsabilités de définition et de mise en œuvre des mesures de mitigation de risque, d'inspection, d'évaluation, soient laissées à l'initiative de l'entrepreneur (Annexe 1, art.4-7-20-21-24). L'entrepreneur serait également libre de désigner les experts de son choix pour mener les études et les observations requises. (Annexe 1, art.15, 25a). Ce qui ouvrirait la porte à toutes les dérives.

L'exemple de l'autoréglementation dans le domaine ferroviaire, qui a conduit, entre autres désastres, à la catastrophe de Lac-Mégantic, démontre bien l'importance de redonner au gouvernement la pleine responsabilité en matière d'évaluation, d'inspection, d'expertise et d'encadrement législatif et réglementaire de l'industrie.

Il est à noter que l'industrie pétrolière et gazière est notoirement irresponsable. Nous l'avons constaté à la suite de l'explosion de la plateforme pétrolière Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique. Nous l'avons constaté également lors des forages exploratoires de TransCanada au large de Cacouna, alors que la compagnie ne respectait pas les limites de distances réglementaires envers les mammifères marins avant d'effectuer des relevés sismiques.

Recommandation :

Le règlement ministériel devrait stipuler que l'industrie devra recourir aux services d'experts mandatés par le gouvernement pour mener les études de caractérisation des sols et d'observation des espèces fauniques, ainsi que pour mener toutes les inspections et les évaluations nécessaires. De plus, en raison de l'historique des négligences et accidents survenus lors d'opérations de forage en mer des secteurs pétrolier et gazier, ainsi que de la pollution qu'entraînent ses opérations, aucun projet de développement de cette industrie ne devrait être désigné aux fins d'exclusion en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Enfin, la législation et la réglementation fédérale ne devraient jamais faire en sorte que les normes applicables aux forages en mer soient rédigées par des organismes non gouvernementaux comme les organismes de normalisation sans que ces normes soient expressément approuvées par le gouvernement canadien. Cela exclut donc le recours à la méthode de rédaction des lois et règlements par l'utilisation de l'incorporation par renvoi dynamique, c'est-à-dire avec les modifications qui pourraient être apportées dans le futur.

3) Des normes de sécurité insuffisantes

Le texte du projet de règlement ministériel demeure flou et non contraignant sur des normes de sécurité avec des expressions telles que «dans la mesure du possible» ou «réduire au minimum» (Annexe 1, art.24, c,i,l). La norme de distance minimale de 500 mètres maintenue pendant au moins 60 minutes entre les mammifères marins et la source sonore sismique (Annexe 1, art.17,18c), ainsi que la distance minimale de 300 mètres au-dessus du niveau de la mer pour les vols d'hélicoptères en présence de colonie d'oiseaux (Annexe 1, art.24h) sont insuffisantes pour ne pas nuire aux populations animales. En effet, des études rapportent que les ondes sonores des relevés sismiques en milieu marin peuvent affecter négativement des populations de mammifères jusqu'à une distance de 3000 mètres. Des impacts négatifs ont également été recensés sur des populations de poissons et crustacés.⁶

Recommandation

Toutes les normes de sécurité devraient être précisées afin d'éviter les flous sémantiques. Les normes de distance minimale entre les mammifères marins et la source sonore sismique, de même que celle de l'altitude des vols d'hélicoptère et des colonies d'oiseaux devraient être élargies de manière à tenir compte des avis des meilleurs experts en ce domaine.

4) Révision et application de la réglementation

Il est stipulé que le règlement ministériel sera révisé à tous les 5 ans afin de tenir compte «de tous les effets cumulatifs découlant des projets dans la zone visée», mais que les modifications réglementaires ne seraient pas applicables aux projets déjà autorisés (p.7). Cette règle protège indument les intérêts de l'industrie au détriment de l'environnement.

Recommandation :

La révision du règlement ministériel, s'il est adopté, devrait être effectuée annuellement pour refléter l'évolution de l'état des connaissances de l'évaluation régionale, tel que recommandé dans le rapport final⁷ : «L'évaluation régionale est également conçue comme un produit «vivant» et «évolutif» qui est révisé annuellement et mis à jour au besoin (p.181). Les modifications visant à établir des règles plus strictes en matière de protection de l'environnement devraient s'appliquer à tous les projets d'exploration ou d'exploitation, y compris les projets autorisés ou en cours.

5) Exclusion des zones de refuge marin et territoires de pêche

Le projet de règlement ministériel vise des opérations de forage sur un immense territoire de 735 000 km², regroupant des refuges marins et des territoires de pêche très productifs. Le Comité d'évaluation régionale a choisi de ne pas exclure ces régions

⁶ Kunc HP, McLaughlin KE, Schmidt R. 2016 Aquatic noise pollution: implications for individuals, populations, and ecosystems. *Proc. R. Soc. B* **283**: 20160839.

⁷ <https://aeic-iaac.gc.ca/050/documents/p80156/134068F.pdf>

sensibles de la zone de forages, malgré plusieurs demandes qui lui ont été adressées, sous prétexte que les autorités régionales n'avaient fourni aucune recommandation en ce sens. Cette décision va à l'encontre des efforts de préservation des espèces et des écosystèmes mis en place par le gouvernement fédéral et à l'encontre des données scientifiques qui ont mené à la création des aires protégées et refuges marins.

Recommandation :

Aucune exploration ni exploitation pétrolière et gazière ne devrait être pratiquée dans ces zones sensibles.

6) Acceptabilité sociale

Le rapport final rend compte du scepticisme, des préoccupations et de l'opposition de plusieurs participants consultés, en raison du manque de temps, de l'étendue trop vaste et complexe de la zone d'étude et du trop grand nombre d'aspects inconnus (p.viii). Les groupes autochtones consultés soutiennent que «leurs connaissances et leur vision du monde au sujet du lien entre tous les aspects des écosystèmes océaniques n'étaient pas bien reconnues ou prises en considération lors du processus décisionnel.» (p.ix).

Les communautés autochtones ont tenté en vain de faire valoir que les relevés sismiques et les forages en mer peuvent dévier la trajectoire de migration des espèces marines, comme le saumon de l'Atlantique, qui sont à la base de leur alimentation. Ce phénomène est pourtant bien documenté dans la littérature scientifique.⁸

De plus, les polluants organiques persistants qui sont relâchés dans l'environnement marin par les activités de forage extracôtier ont des impacts sur la santé des populations qui vivent des ressources de la pêche dans les régions de Terre-Neuve-et-Labrador et, selon la dérive des courants marins, jusque dans l'Arctique. Les communautés autochtones sont particulièrement atteintes par la toxicité grandissante de leurs principales sources d'alimentation. Cet enjeu de santé publique n'a pas été pris en compte dans l'évaluation du projet.

Le rapport du Comité d'évaluation⁹ rend manifeste que tous les arguments en faveur du rejet du projet de forage extracôtier et du règlement d'exclusion ont été écartés. S'il «a écouté tous les points de vue» (p.218), le Comité n'en a pas moins gardé le cap sur les intérêts de l'industrie pétrolière et gazière, au détriment du principe de précaution relatif aux enjeux environnementaux (dont les effets cumulatifs), économiques (entre autres pour l'industrie de la pêche) et de santé publique. Les mesures d'atténuation et de suivi préconisées, telles que mener davantage d'études ou appeler l'industrie à mettre en œuvre des «mesures concrètes» pour «réduire au minimum» les effets négatifs de ses opérations, ne font que donner un vernis d'acceptabilité à des projets qui sont largement décriés par les scientifiques et la population.

⁸ <https://www.sfecologie.org/regard/r83-janv-2019-sissler-bienvenu-sonic-seas/>. Aussi Kunc (2016). Op cit.

⁹ <https://aeic-iaac.gc.ca/050/documents/p80156/134068F.pdf>

Recommandation

Qu'aucun développement pétrolier et gazier ne soit entrepris dans la région de Terre-Neuve-et-Labrador sans le consentement libre et bien informé des populations autochtones et non-autochtones.

7) Biais positif envers l'industrie et déni du principe de précaution

Le rapport du Comité d'évaluation présente des contradictions qui démontrent un biais positif envers l'industrie pétrolière et gazière. Par exemple, en dépit des mentions répétées du manque de données, d'insuffisance d'information, le Comité prétend avoir établi «un processus exhaustif d'évaluation régionale». Cette affirmation repose sur l'espoir que l'outil informatique nommé Système d'information géographique (SIG) mis en place par le Comité, en regroupant l'information disponible sur les forages à un seul endroit, permettra, une prise de décision plus éclairée. Mais il va de soi qu'un outil de compilation et de présentation efficace de données ne peut suppléer à une absence de données et que l'absence de données ne signifie pas une absence de risque.

Le Comité prétend faire preuve du «principe de précaution» tout en étant favorable aux forages extracôtiers même s'il reconnaît que «des incidents» peuvent se produire, dont les impacts pourront durer «des années, voire des décennies, ce qui peut altérer gravement et fondamentalement le milieu naturel et le bien-être des personnes et des collectivités.» Malgré les accidents catastrophiques survenus lors de forages en mer, en dépit des mesures de contrôle prévues, dont les déversements du puits Taylor¹⁰ et l'explosion des plateformes de forage de BP (Deep Water Horizon) et de Mariner Energy¹¹ dans le golfe du Mexique, le Comité prétend que le scénario d'un tel accident au large de Terre-Neuve-et-Labrador est peu probable (p.203). Combien d'accidents majeurs faudrait-il recenser au cours d'une même décennie avant de commencer à appliquer le principe de précaution qui consiste à ne pas faire de forages en mer? Si aucune mesure de mitigation ne peut éliminer complètement le risque de catastrophe, le principe de précaution ne consiste-t-il pas à renoncer au projet?

Recommandations :

Étant donné les lacunes du rapport du Comité régional et du Système d'information géographique (SIG) mis en place, étant donné la fréquence et la gravité des accidents survenus lors de forages en mer, aucun projet de forage extracôtier ne devrait être soustrait à la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI).

Conclusion

¹⁰ <http://meteopolitique.com/Fiches/petrole/deversements-de-petrole/pollution-en-continu/Golfe-du-Mexique/Une-des-pires-marees-noires-du-monde-dans-le-golfe-du-Mexique.htm>

¹¹ <https://www.lesechos.fr/2010/09/petrole-lexplosion-dune-plate-forme-relance-le-debat-sur-le-forage-dans-le-golfe-du-mexique-442922>

Nous reconnaissons que le Comité de l'évaluation régionale ne disposait pas de tout le temps et l'expertise nécessaire pour réaliser une évaluation crédible des risques et des impacts d'un projet de forage exploratoire extracôtier pétrolier et gazier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador.

L'information dont nous disposons, établie par les biologistes experts de la faune marine¹² permet d'affirmer qu'en plus d'être nuisibles aux pêcheries et à la conservation d'un écosystème sain, des forages exploratoires extracôtiers à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador pourraient nuire gravement à plusieurs espèces qui sont appelées à fréquenter cette zone de biodiversité très importante, en raison des changements climatiques.

Le contexte de perturbations climatiques et environnementales que nous connaissons amène des changements imprévisibles qui commandent la plus grande prudence. Nous ne pouvons plus prendre pour acquis que les conditions sociales, économiques et géophysiques dans lesquelles ont été opérés historiquement les forages au large de Terre-Neuve-et-Labrador seront les mêmes dans les années qui viennent, alors que les événements climatiques extrêmes se multiplient, y compris dans l'Atlantique Nord, et que le cours du pétrole s'effondre. L'épisode de pandémie actuelle est un exemple des changements abrupts et irréversibles dont parlent les scientifiques, qui iront en augmentant dans la réalité nouvelle de l'anthropocène.

Il est illusoire de croire que la création de l'outil du Système d'information géographique (SIG), visant à documenter les impacts des forages au fur et à mesure qu'ils deviennent connus, puisse satisfaire à l'exigence d'analyse d'impact tel que prévu par la LEI. Par exemple, ce n'est pas après coup que pourront être corrigés les impacts des forages sur la disparition d'espèces marines. Il va de soi qu'un examen approfondi des impacts sociaux, économiques et environnementaux des forages doit s'exercer à partir des scénarios actuels et anticipés par la science, avant la réalisation des projets, en respectant le principe de précaution et dans une perspective à long terme, puisque les projets sont prévus pour plusieurs décennies.

Comme l'ont souligné les auteurs du Rapport, l'objectif sous-jacent d'un forage exploratoire est de mener à la production de pétrole : «le forage exploratoire n'est qu'un prélude» (p.xi). Il n'était pas dans le mandat du Comité d'étudier les impacts de la production pétrolière extracôtière sur la capacité du Canada d'atteindre ses objectifs en matière de cibles de réduction de gaz à effet de serre. Et c'est là que se situe la plus importante lacune de l'évaluation régionale.

Il n'y a pas lieu de séparer l'analyse d'un forage exploratoire d'une analyse plus approfondie sur la durabilité de l'industrie pétrolière et gazière en tenant compte des émissions de GES en aval et en amont de toutes ses opérations, et à la lumière des faits scientifiques concernant les crises climatiques et environnementales. Alors que la population mondiale se mobilise pour freiner l'effondrement économique et

¹² <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/575559/le-gouvernement-trudeau-veut-acceler-les-forages-petroliers-en-mer>

environnemental provoqué par la combustion des énergies fossiles, il est désormais nécessaire de repenser la place de l'industrie pétrolière et gazière dans le paysage de l'économie canadienne. C'est pourquoi le projet de règlement ministériel doit être rejeté. Aucun nouveau développement pétrolier ou gazier ne doit être exclu de la *Loi sur l'évaluation des impacts*.