Mémoire déposé par *Montréal pour tous*

CONSULTATION SUR LA MODERNISATION DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ENERGIE

Réintroduire le principe de précaution dans la prise de décision…

28 mars 2017

***Montréal pour tous* est un groupe de citoyens non partisan, actif sur la scène municipale depuis 2011.**

Nous accueillons les propriétaires, locataires et commerçants de tous les arrondissements de la Ville de Montréal, qui, indignés par les fortes hausses de l'évaluation foncière et des taxes municipales annoncées dans la foulée des révélations de la commission Charbonneau, réclament des **changements profonds dans la gouvernance des institutions municipales**. Nous croyons au bien-fondé de la taxe foncière et sommes prêts à faire notre part. Mais, avant de payer davantage, nous exigeons que les finances publiques soient assainies grâce notamment à un **contrôle étroit des dépenses** et par la mise en place **de mesures robustes pour contrer la corruption**. Nous plaidons aussi pour qu'une **aide ciblée soit offerte aux citoyens les plus démunis**, ceci pour conserver la mixité des arrondissements et garder la ville accessible à toutes les classes sociales.

Montréal pour tous participe assidument, par le dépôt notamment de recommandations et de mémoires, aux divers forums de consultation publiques institués par la Ville de Montréal: conseil municipal, commission de la présidence du conseil, commission sur les finances et l'administration, sur des sujets d'importance tels que le programme triennal d'immobilisations, les prévisions budgétaires des services et organismes de compétence municipale, le rapport du Vérificateur général, l'évaluation foncière.

Recherche et rédaction: Johanne Dion

Pour nous joindre :

- **montrealpourtous@gmail.com**

Pour nous suivre :

- Site Web : **montrealpourtous.com**
- Facebook : **https://fr-ca.facebook.com/MontrealPourTous**

AVANT-PROPOS

Montréal pout tous a déposé un mémoire dans le cadre de la consultation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur le projet d'Oléoduc Énergie-Est de TransCanada (avril 2016). Nous avons tenté de juger de la pertinence de ce projet sous l'angle de la préservation des sources d'eau potable et du point de vue du citoyen, payeur de taxes... Quelques constats:

- Ce pipeline traversera au Québec près de 800 cours d'eau dont la rivière des Outaouais, située en amont des prises d'eau de la Ville de Montréal
- Aucune de nos usines de traitement n'est actuellement équipée pour juguler une contamination par les hydrocarbures et le coût des mesures d'adaptation serait par ailleurs prohibitif
- En cas de déversement, la contamination des prises d'eau ou leur fermeture préventive pourrait avoir des conséquences plus que dramatiques sur la santé, la sécurité et les finances publiques
- **En ce qui a trait aux mesures d'urgence, notamment à l'approvisionnement en eau potable, les scénarios d'intervention en cas de déversement proposés par TransCanada, lorsque transposés à l'échelle d'une ville de la taille de Montréal, relèvent ... de la pensée magique !**

Ce mémoire est disponible sur le site Web de *Montréal pout tous* à l'adresse suivante:

https://montrealpourtous.com/2016/05/25/oui-vous-pouvez-dormir-tranquille/

Nos commentaires porteront sur les projets d'oléoducs de grande envergure, qui sont soumis à l'article 52 de la "Loi sur l'Office national de l'énergie".

La modernisation de l'Office devrait impérativement contribuer à réintroduire le principe de précaution dans la prise de décision, grâce notamment à…

- *Des normes accessibles, gratuites et…en français*
- *Un protocole contraignant qui oriente la planification du tracé du pipeline*
- *La prise en compte règlementaire des zones à conséquences graves (HCA) et*
- *Un certificat d'utilité publique délivré sur la base d'une conception de projet détaillée*

- *Des normes accessibles, gratuites et…en français*

Plusieurs normes de l'industrie[1], développées par l'Association canadienne de normalisation (CSA), sont actuellement incorporées à la législation fédérale[2] : elles ont donc force de loi. Ces normes, produites par un organisme privé, sont soumises à des droits d'auteurs et...payantes ! À titre d'exemple, la norme CSA Z662-15 "Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz", qui établit les exigences techniques liées à la conception, à la construction, aux essais et à l'exploitation de réseaux pipeliniers, se détaille à 798 $. Cette norme n'était, par ailleurs, disponible qu'en anglais, jusqu'à tout récemment. Difficile pour quiconque, dans les circonstances, de savoir à quels standards cette industrie à risque est tenue[3].

Notons qu'en 2012, le congrès américain a interdit à la Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration (PHMSA[4]) d'inclure toutes normes de l'industrie à sa règlementation à moins qu'elles ne soient accessibles gratuitement sur un site Web[5].

---

[1] Les comités techniques, constitués par l'Association canadienne de normalisation pour élaborer ces normes,
[2] Voir notamment le "Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres". Quelques normes d'intérêt pour les oléoducs : norme CSA Z662 "Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz", norme CSA Z246.1 "Gestion de la sûreté des installations liées à l'industrie du pétrole et du gaz naturel", norme CSA Z341 "Stockage des hydrocarbures dans les formations souterraines".
[3] Pour l'anecdote, nous avons cherché à consulter les normes CSA Z662 et CSA Z246.1 dans le cadre du présent mémoire. Or, aucune université montréalaise n'en est dépositaire. Les documents nous sont parvenus depuis Calgary, grâce à un prêt entre bibliothèques consenti par l'ONE !
[4] La PHMSA est une agence du ministère des Transports des États-Unis, créée en 2004, responsable de la réglementation de l'exploitation du transport par pipeline.
[5] Voir Pub. L. No. 112-90 §24 (2012), section 24.

(NDLR Les facteurs sismiques, la protection contre les fractures, l'instabilité des pentes, la flottabilité de la conduite, l'insuffisance d'appui due à l'érosion des berges sont des conditions non expressément prévues par la norme CSA Z662[6]. En outre, plusieurs annexes d'importance, dont l'annexe B "Lignes directrices pour l'évaluation des risques des canalisations" sont informatives et non prescriptives[7]. Cette situation devrait être corrigée rapidement, selon nous.)

- *Un protocole contraignant qui oriente la planification du tracé*

Selon la Loi sur l'Office national de l'énergie[8], la société pipelinière doit obtenir, auprès de l'Office, un certificat d'utilité publique l'autorisant à construire le pipeline. Dans un premier temps, le promoteur doit faire autoriser l'emplacement général du pipeline (corridor). Dans un second temps, il doit fournir les plans et devis et la localisation précise de ses installations (tracé détaillé).

L'Office ne détermine pas le tracé pipelinier et n'impose pas non plus un emplacement à la société[9]. Plutôt que d'agir à la source et d'exclure en amont de la planification des portions "sensibles" du territoire, on privilégie une approche de type « ingénierie » qui consiste à mitiger les risques, par diverses mesures de prévention et d'intervention, une fois le pipeline déjà implanté dans un environnement vulnérable.

Ce sont donc des sociétés privées, parfois étrangères, qui imposent leurs priorités aux instances locales... en utilisant souvent pour justifier le choix du

[6] Voir Guide de dépôt, p. 4A-14 https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf
[7] Voir http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oleoduc_energie-est/documents/SECU38.pdf
[8] Voir article 31. http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-7/page-6.html#h-23
[9] Voir https://www.neb-one.gc.ca/prtcptn/lndwnrgd/lndwnrgdch5-fra.html?pedisable=false&wbdisable=true#q7

tracé des critères qualitatifs, non priorisés, qui n'assurent pas du moindre impact sur le territoire et de la prise en compte de l'intérêt commun[10]...

L'Australie, le Royaume-uni [11], et certains états américains[12] imposent déjà des restrictions au déploiement des pipelines. L'Office gagnerait à s'en inspirer et à mettre à contribution la connaissance des trois paliers de gouvernement pour identifier ces nécessaires "No-go zones".

- *La prise en compte règlementaire des zones à conséquences graves (High Consequences Areas - HCA)*

Selon la législation américaine, les HCA sont définies comme étant des sites où un déversement aurait des conséquences graves (zones habitées, cours d'eau commercialement navigables, prises d'eau potable, environnements très sensibles, etc. [13]). L'identification de ces zones se fait pour chaque segment de pipeline.

La définition des HCA est importante parce qu'elle conditionne notamment les programmes d'intervention d'urgence et le programme de gestion de l'intégrité du pipeline (conception, inspection, maintenance, etc.). Notons qu'il existe d'autres nomenclatures du genre[14] et que celle-ci pourrait être bonifiée par l'inclusion de tous les milieux sensibles à la pollution par les hydrocarbures (milieux humides, tourbières, etc.).

Il n'y a pas actuellement de réglementation canadienne équivalente qui s'applique aux oléoducs de juridiction fédérale[15]. La notion la plus proche, qui soit documentée dans la norme CSA Z662-15 est celle des « classes d'emplacement », qui prend en compte la densité de population et la présence d'installations industrielles ou d'aires extérieures bien définies tels que les

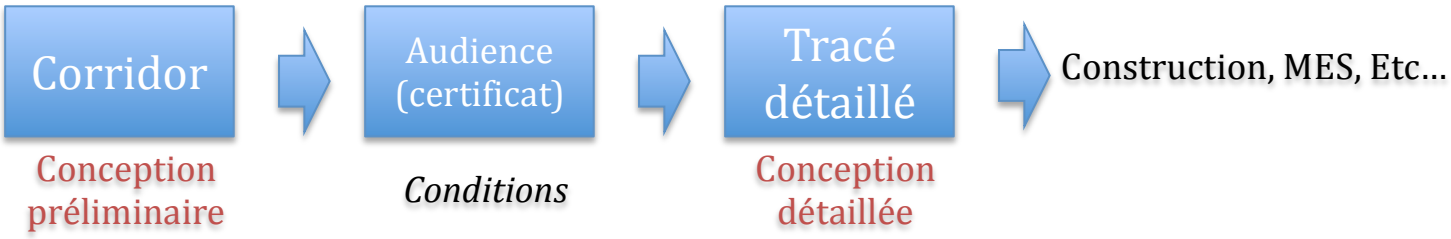
---

[10] Voir mémoire de la MRC L'Assomption déposé lors de la consultation de la CMM sur Énergie est, octobre 2015, p. 11; aussi mémoire de la Table des préfets et élus de la couronne sud, déposé lors de la consultation de la CMM sur Énergie est, septembre 2015, p.14.
[11] General observation on the myth of a - Best international pipeline standard, par Richard B. Kuprewicz, mars 2017.
[12] After the marshall spill: oil pipelines in the great lakes region: a legal analysis by the national wildlife federation, juillet 2010, p.6.
[13] https://www.law.cornell.edu/uscode/text/49/60109
[14] Coast Guard, USA.
[15] Identification des récepteurs très sensibles, Stantec, Oléoduc Énergie Est Ltée, Demande relative au Project Énergie Est, Volume 4 : Conception du pipeline, p. 2.1
http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oleoduc_energie-est/documents/PR1.4.5.pdf

parcs, les aires de repos et les terrains de jeu[16]. Faute d'enlignements clairs et contraignants, certaines compagnies - c'est le cas de TransCanada (Énergie Est[17]) - réinterprètent la loi américaine en pratiquant le "cherry-piching" des zones à considérer. Nous n'avons pas non plus l'assurance que ces analyses aient par la suite une quelconque incidence sur les contrôles opérationnelles à déployer durant le cycle de vie de l'installation...

Sachant qu'il existe des projets de pipelines transfrontaliers actuellement à l'étude, le minimum serait d'harmoniser le cadre réglementaire canadien avec celui de nos voisins...Mais on peut assurément faire mieux !

- *Un certificat d'utilité publique délivré sur la base d'une conception de projet détaillée*



C'est le "Guide de dépôt"[18] qui précise le type d'informations minimales que la société doit fournir en appui à sa demande. L'Office peut, par ailleurs, dans la période qui précède la tenue de l'audience publique, exiger la production de renseignements supplémentaires selon la nature et l'ampleur du projet: le tout est géré au cas par cas. Lorsque la demande est jugée complète, le processus d'audience est enclenché, qui permet l'examen des éléments déjà versés au dossier et des autres éléments probants amenés par les diverses parties présentes à l'audience. Au final, les renseignements mis à la disposition de l'Office doivent être suffisants pour lui permettre de présenter une recommandation au gouverneur en conseil sur l'intérêt public du projet et de rédiger toutes conditions qui pourraient y être rattachées.

---

[16] Voir http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oleoduc_energie-est/documents/SECU29.pdf

[17] "Sur le plan conceptuel, les RTS sont similaires, mais non identiques, aux zones à conséquences graves identifiées par le règlement fédéral sur la sécurité relative aux pipelines des États-Unis (49 Code of Federal Regulations [CFR] 195)". Identification des récepteurs très sensibles, Stantec Oléoduc Énergie Est Ltée, Demande relative au Project Énergie Est, Volume 4 : Conception du pipeline, p. 1.1

[18] https://www.neb-one.gc.ca/bts/ctrg/gnnb/flngmnl/flngmnl-fra.pdf

Selon le comité d'audience du projet Trans Mountain, *"l'Office n'a pas besoin des renseignements définitifs sur les détails techniques à l'étape de la demande. Par exemple, la plupart des renseignements présentés en lien avec la conception technique sont d'ordre conceptuel. Les renseignements sur les aspects techniques propres au site n'ont pas à être déposés auprès de l'Office avant la présentation du tracé détaillé, qui constitue l'une des étapes suivantes du processus règlementaire lorsqu'un projet est approuvé"*[19].

Le certificat d'utilité publique de Trans Montain a été grévé de 157 conditions, dont une centaine doivent être réalisées avant la période de construction (en phase de conception détaillée). Au moins une vingtaine de ces conditions vont donner lieu à la production d'intrants (études, plans, devis, etc.) qui auraient du, selon nous, être considérés lors de l'audience. À titre d'exemple (voir une liste plus exhaustive en annexe):

- Condition # 15 : Évaluation du risque posé par le pipeline
- Condition # 17 : Emplacement des vannes sur la canalisation 2
- Condition # 22 : Évaluation des risques à jour pour les terminaux
- Condition # 65 : Ouvrages de franchissement de cours d'eau dignes de mention
- Condition # 94: Rapports de consultation - Protection des sources d'eau potable

Toujours selon le comité d'audience de TransMountain, *"conformément au Règlement, une entreprise est également tenue d'élaborer un plan d'intervention d'urgence avant de commencer l'exploitation d'un pipeline. (...) Étant donné que le tracé détaillé est nécessaire pour procéder à l'évaluation, demander le dépôt d'un plan d'intervention d'urgence détaillé au moment de la demande visant un projet serait prématuré..."* [20]

On comprend mal comment l'Office puisse attribuer un permis d'opérer sans que la faisabilité technique et financière des plans d'urgence à déployer à l'échelle locale ne soit au moins dégrossie ! Est-ce que les rôles et responsabilités des principaux intervenants ont été minimalement établis ? La

[19] Rapport de l'Office national de l'énergie, Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, mai 2016, p.7

[20] Selon le "guide de dépôt" (p.6AA-1), le demandeur présente un manuel des mesures d'urgence, ainsi que toute mise à jour faite au manuel, deux semaines avant la mise en service.

capacité et le temps de réponse des municipalités évalués ? La fourniture d'eau potable assurée ?

Dans les circonstances, il nous semble plus qu'hasardeux, sur la seule base d'une conception préliminaire, de porter un jugement éclairé sur le risque résiduel d'un projet d'envergure et sur son acceptabilité puisqu'il subsiste encore trop d'incertitudes à ce stade. Ce qui n'a pourtant pas empêcher ce même comité d'audience, de conclure que " *le pipeline pouvait être construit, exploité et entretenu sans danger*[21]" et que "*même si les conséquences d'un déversement de taille pourraient être importantes, sa probabilité serait très faible compte tenu de la portée des mesures d'atténuation et de sécurité qui seraient mises en œuvre"*[22]*.*

Pour rétablir la crédibilité du processus d'approbation des projets de pipelines, l'Office doit réintroduire le principe de précaution dans sa prise de décision et ne concéder le certificat d'utilité publique que sur la base d'une conception de projet détaillée.

À défaut de quoi, on pourrait présumer que, dans la détermination de l'"intérêt public", les seuls intérêts réellement pris en compte sont...économiques...!

[21] Ibid, p xi
[22] Ibid, p.xii

ANNEXE 1

PROJET D'OLÉODUC TRANS MOUNTAIN

CONDITIONS À RÉALISER AVANT LA CONSTRUCTION, IMPOSÉES PAR L'ONE, EN LIEN AVEC LA DÉLIVRANCE D'UN CERTIFICAT D'UTILITÉ PUBLIQUE

(NDLR ces informations auraient dû être disponibles au moment de l'audience publique sur le projet, avant que l'ONE ne recommande le projet au gouverneur en conseil)

 # 15 Évaluation du risque posé par le pipeline

16 Évaluation quantitative de la fréquence des géorisques

 # 17 Emplacement des vannes sur la canalisation 2

18 Emplacement des vannes et mise à niveau sur la canalisation 1

20 Emplacement de la canalisation de livraison NPS 24 existante

21 Analyse hydraulique transitoire menée pour la canalisation de livraison NPS 24 existante

 # 22 Évaluations des risques à jour pour les terminaux

23-24-25 Confinement secondaire – Terminaux

26 Option du tunnel de Burnaby Mountain – Conception, construction et exploitation

43 Liste des cours d'eau à franchir

46 Plan de détermination et d'évaluation de la contamination

63 Programmes de gestion de la sécurité

 # 65 Hydrologie – Ouvrages de franchissement de cours d'eau dignes de mention

66 Plan de gestion des géorisques

67 Rapports géotechniques et de faisabilité en cours sur les forages directionnels à l'horizontale

89 Plans d'intervention d'urgence pour la construction

90 Consultation au sujet des améliorations du Programme de gestion des situations d'urgence de Trans Mountain

 # 94 Rapports de consultation – Protection des sources d'eau municipales