

Service des enquêtes
et de l'analyse de marché

Rapport

**Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les
changements climatiques**

(Centre de gestion : 9999)

**Enquête : Enquêter le processus d'octroi du certificat de forage pour le port pétrolier
de Cacouna et réaliser la chronologie des événements**

Dossier numéro 1.16.06-2014-0097

1. MANDAT

Effectuer une enquête sur le processus de délivrance qui a eu cours au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) pour l'émission d'un certificat d'autorisation (CA) en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) dans le dossier des forages géotechniques exploratoires de « TransCanada Pipelines Limited » au port de Cacouna.

2. CONTEXTE

La sous-ministre (SM) du MDDELCC demande et obtient de la SM du ministère des Transports du Québec (MTQ), l'assistance du Service des enquêtes et de l'analyse de marché (SEAM) pour la réalisation d'une enquête administrative.

Le projet global de TransCanada (TC) consiste à la construction et l'exploitation d'un réseau d'oléoduc pétrolier qui traverse le Canada d'Ouest en Est. Sous juridiction fédérale, il doit faire l'objet d'une autorisation par l'Office national de l'Énergie (ONÉ) et leur procédure prévoit des audiences avec des intervenants impliqués par le projet. Pour la portion du Québec s'ajoute en plus, la construction d'un terminal maritime et des réservoirs de stockage qui eux, sont prévus à Cacouna. Ces travaux seront examinés par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) quant à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Le projet fait l'objet d'un suivi de tous les instants notamment par les groupes environnementalistes, les citoyens, les opposants, la classe politique et particulièrement par la presse journalistique qui y a consacré plusieurs articles dans les médias. Tous y vont de leurs inquiétudes et des impacts sur le béluga, espèce emblématique du Saint-Laurent.

En avril 2014, TC a réalisé des travaux géophysiques (relevés sismiques) dans le secteur de Cacouna et aucune demande de CA n'a été présentée au MDDELCC. En mai 2014, TC prévoyait faire des levées géophysiques (forages), mais le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) a transmis une requête visant à stopper le processus jusqu'à ce que TC obtienne les autorisations nécessaires en vertu de la LQE. Le MDDELCC après analyse de la situation, abonde dans le même sens à l'effet que des sondages préliminaires en milieu aquatique nécessitent l'obtention d'un CA. D'autres démarches légales ont eu lieu notamment tant au niveau fédéral que provincial à la Cour supérieure du Québec. Conséquemment, les démarches ont lieu et TC accepte de soumettre une demande de CA au MDDELCC. Après analyse par la direction régionale (DR), le CA est émis en respect des lois et règlements en vigueur et comprend des exigences, notamment des mesures de mitigations.

La portée du mandat du SEAM se limite à investiguer les agissements d'employés du MDDELCC et non ceux d'élus ou de tiers pouvant avoir été impliqués dans la séquence des événements de l'émission du CA.

La démarche d'enquête a consisté à :

- Établir la chronologie des faits qui ont mené à l'émission du CA ;
- Analyser la conformité du processus décisionnel ;
- Présenter des mesures aux fins d'améliorations au processus.

3. ENQUÊTE

Les interventions que nous avons effectuées sont les suivantes :

- Rencontrer le demandeur et obtenir le mandat ;
- Prendre connaissance de la documentation remise au dossier ;
- Effectuer les recherches d'usage sur le sujet ;
- Analyser le dossier administratif du traitement de l'émission du CA ;
- Réaliser des rencontres avec des témoins notamment avec le personnel du MDDELCC ;

- Obtenir des documents additionnels reliés au mandat notamment du Procureur général du Québec (PGQ) et de la DR ;
- Analyser les renseignements recueillis ;
- Colliger et rédiger un rapport d'enquête.

La documentation initiale nous a été remise par la directrice du Bureau de la sous-ministre du MDDELCC. Cette littérature consiste en un cartable intitulé « Forage par TransCanada à Cacouna » et contient des informations minimales sur le dossier. Par la suite, nous avons poursuivi notre étude du sujet par la recherche et la consultation via différents canaux de renseignements sur le Web notamment publié de sources médiatiques, judiciaires, publiques et autres.

Les entretiens avec les témoins qui sont constitués essentiellement d'employés du MDDELCC, ont été effectués privément en mars et avril 2015 à leur lieu de travail et nous avons reçu leur pleine collaboration. Ces personnes ont fourni des informations pertinentes de nature verbale et documentaire sur la séquence des événements afin de comprendre les fondements des décisions et des interventions qu'elles ont prises dans le dossier. Par contre, nous nous sommes heurtés à certaines retenues lors de l'entretien sollicité avec le juriste affecté au dossier du MDDELCC, notamment pour l'évocation de la non-levée du secret professionnel de l'avocat en pareille matière. Pour notre enquête, huit personnes ont été rencontrées à titre de témoins au cours du processus d'enquête. Celles-ci sont toutes à l'emploi du MDDELCC sauf une qui relève du MJQ.

Le dossier administratif de l'analyste qui a pris en charge l'analyse de la demande de CA a fait également partie de la documentation requise à notre enquête. Suite aux entretiens avec le personnel de la DR, nous y avons greffé le contenu des échanges de courriels utilisés en cours de processus d'émission du CA. De plus, au cours de notre démarche d'enquête, nous avons obtenu et analysé des documents additionnels notamment les Lois et règlements, guide d'analyse, délégation de pouvoir, affidavits, jugements de la Cour supérieure du Québec et autres.

Notre investigation s'est également penchée sur la possibilité qu'un ou des fonctionnaires puissent avoir été influencés dans leur prise de décision par de l'ingérence politique ou par le biais de contacts inappropriés de lobbyistes. Nous avons donc recherché à nous enquérir de ces questions lors de nos rencontres. À cet égard, tous les témoignages convergent à l'effet que nous n'avons aucun doute sur la probité des uns et des autres et qu'il serait manifestement déraisonnable de croire à une quelconque influence indue.

Il est à noter que les éléments qui sont discutés sont ceux qui ont une influence manifeste sur la dynamique du processus décisionnel à l'émission du CA, ce sur quoi reposent les finalités du mandat qui nous a été confié.

Réception de la demande de CA

Le 22 mai 2014, la société d'avocats Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L.,srl, (FM) transmet par courriel, la demande de CA en vertu de l'article 22 de la LQE et joint d'autres documents pour la société TransCanada Pipelines Limited (TC) à la direction régionale (DR) du MDDELCC. L'original des documents est reçu à la DR le 26 mai 2014. Le formulaire de traitement de la demande au système informatisé SAGO est complété avec la mention non recevable en spécifiant les éléments manquants suivants :

- Résolution du conseil autorisant le signataire ;
- Certificat municipal signé par le greffier ;
- Paiement.

En cours de processus d'analyse, ces informations manquantes ont été fournies et acceptées favorablement par le MDDELCC.

Démarches de recherche d'information de l'analyste au dossier

L'analyste au dossier est biologiste à la DR de l'analyse et de l'expertise du Bas-St-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Les éléments d'enquête font état de diverses demandes d'informations effectuées essentiellement par le biais de contacts téléphoniques et d'échanges de courriels. Dans sa quête de renseignements, il obtient :

- Du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec (MFFP), un Avis faunique concernant différentes espèces sauf sur le béluga et une autorisation émise par le MFFP à TC en date du 10 juin 2014 relative à leur demande pour des travaux géotechniques à Cacouna, mais spécifie que d'autres lois peuvent s'appliquer, notamment la LQE du MDDELCC ;
- Du Centre d'expertise hydrique du Québec (CEHQ), une confirmation le 17 juin 2014 à l'effet que le volet environnement des travaux de sondages géotechniques de ce projet ne fait pas partie de leur mandat et qu'il n'a pas besoin d'être soumis aux fins d'évaluation ;
- De la Direction de l'évaluation environnementale des projets hydriques et industriels qui eux émettent parfois des CA en vertu de l'article 22 de la LQE, la mention qu'ils n'ont pas de spécialistes du béluga au MDDELCC ;
- Du ministère de la Justice du Québec (MJQ), leur conseil et avis notamment en cours de traitement du processus d'émission du CA et également pour la suite du dossier concernant les démarches légales à la Cour supérieure du Québec.

Analyse

Pour l'essentiel, ces contacts permettent à l'analyste de s'adjoindre de l'expertise, au besoin, afin de s'assurer de la conformité de la demande de CA.

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L.,srl

Dans ses communications, l'analyste au dossier s'est assuré et a obtenu par courriel le 12 juin 2014, copie de l'autorisation de signature émanant du Président et directeur général de TC autorisant la signature de la demande du CA par la Conseillère juridique principale – pipeline.

Dans son processus d'analyse de la demande de CA, l'analyste contacte directement TC par courriels et par lettres notamment pour poser des questions afin de pouvoir rendre la demande de CA autorisable. Les réponses à ces renseignements supplémentaires, quant à elles, lui sont toujours fournies par FM.

Analyse

Il appert après consultation des documents que l'analyste ait attendu la réunion entre les parties, survenue le 24 juillet 2014, pour demander formellement une attestation de TC pour confirmer que FM les représente au dossier pour l'émission du CA. Le 29 juillet 2014, une lettre datant du 25 juillet 2014 est jointe aux renseignements supplémentaires fournis par FM.

Il y est indiqué : « La présente vise à confirmer que FM agit à titre de conseiller juridique et représentant de TC aux fins de la demande de CA, et ce, depuis la date du dépôt de cette demande ».

Or, la consultation du Registre des lobbyistes accessible via le Web, permet de constater que la personne signataire de tous les échanges avec FM, est enregistrée pour la période du 22 mai 2014 au 31 mars 2015 à exécuter un mandat notamment pour TC aux fins des démarches pour l'obtention du CA en vertu de l'article 22 de la LQE et en vertu de l'article 128.7 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. Les titulaires de charges publiques visés sont le MFFP et le MDDELCC.

Nous avons abordé cet aspect avec les témoins rencontrés du MDDELCC et du MJQ. La version commune retenue est à l'effet qu'en aucun moment ces témoins n'étaient au fait du rôle de lobbyiste et que pour eux, la personne autorisée de FM agissait comme représentante de TC au niveau légal pour obtenir le CA. Aucun indice ne nous permet de douter de cette affirmation.

Pêches et Océans Canada (MPO)

Dans sa quête de renseignements pour combler le manque d'expertise sur le béluga au MDDELCC et comme cet aspect est un facteur prépondérant aux fins de son analyse du dossier, l'analyste a contacté le MPO et sollicité l'apport d'un spécialiste du domaine notamment pour s'enquérir du niveau de bruit susceptible d'être dommageable ou causer préjudice au béluga. Cet aspect lui est devenu essentiel suite à la prise de connaissance par la DR, d'un avis provenant d'un expert scientifique externe agissant comme témoin favorable à la cause du CQDE.

L'analyste a eu plusieurs communications en cours d'analyse que ce soit téléphonique ou par courriel avec l'expert scientifique du MPO, et ce, à compter du 19 juin 2014 jusqu'au 4 août 2014. Les échanges ont consisté en des demandes d'informations précises sur les impacts possibles au béluga. Des documents lui ont également été expédiés sur le sujet, notamment un avis scientifique produit par des scientifiques du MPO en mai 2014 intitulé : « Impact de levés géophysiques au port de Cacouna sur les bélugas du Saint-Laurent ».

Le directeur de la DR demande formellement un avis scientifique à son homologue du MPO le 4 août 2014 et obtient quelques jours plus tard, soit le 8 août 2014, réponse à sa demande avec différents documents en support et intitulés :

- Analyse en vertu de la Loi sur les espèces en péril – Impact du bruit subaquatique généré par le projet d'étude géotechnique sur le béluga dans le secteur du port de Gros-Cacouna – MAJ avril 2014 ;
- Analyse en vertu de la Loi sur les espèces en péril – Analyse des modifications proposées pour le projet d'étude géotechnique dans le secteur du port de Gros-Cacouna – MAJ mai 2014 ;
- Impacts de levés géophysiques au port de Cacouna sur les bélugas du Saint-Laurent - mai 2014.

Analyse

Par ses démarches auprès du MPO, l'analyste démontre son désir certain à obtenir l'avis d'un expert scientifique faisant partie d'un organisme neutre ou qui n'a pas intérêt sur l'émission du CA. Il s'acquitte avec prudence à ses responsabilités professionnelles afin d'éclaircir des facteurs utiles pour porter un jugement éclairé. À noter que cette personne du MPO collabore au processus pour renseigner son homologue d'un organisme provincial, mais avec une certaine restriction compte tenu des limites des échanges de nature confidentielle. D'ailleurs, dans la mesure où le MDDELCC désire obtenir un avis scientifique formel émanant du MPO, cette personne réfère le demandeur à transiger via la ligne hiérarchique de directeur à directeur.

En ce qui a trait à la demande officielle auprès du MPO, selon les informations recueillies, il s'avère à tout le moins inhabituel que le MDDELCC procède de la sorte. Certes, l'absence d'expert du domaine peut être un facteur déterminant de briser la coutume qui est de transiger et d'exiger directement les demandes de renseignements aux demandeurs du CA. Cependant, nous avons remarqué, notamment, que le troisième document indiqué ci-haut est un document déjà fourni par l'expert du MPO à l'analyste du MDDELCC le 19 juin 2014. À la lecture de cet article, il est clair que six des questions posées à titre de renseignements supplémentaires à TC vers le 22 juillet 2014 en cours de processus d'analyse par le MDDELCC, y sont extraites intégralement du troisième document indiqué ci-haut.

TransCanada Pipelines Limited

Un CA est émis le 21 août 2014 en vertu de l'article 22 de la LQE à TC pour la réalisation de travaux. Ces derniers consistent en seize sondages géotechniques dans le fleuve Saint-Laurent situé dans la municipalité de Cacouna de la MRC de Rivière-du-Loup et qui devront être terminés au plus tard au mois de novembre 2014. Dix documents font partie intégrante des exigences indiquées sur le CA.

Avant l'émission du CA, plusieurs échanges téléphoniques, courriels et lettres ont eu lieu au cours de la période de mai à août 2014 impliquant la DR, TC et FM. Pour l'essentiel, ces correspondances visent à rendre conforme le CA. Brièvement, la DR a expédié des demandes de renseignements écrites et FM a répondu, à chacune d'elles :

- 1^{ère} Questions de la DR le 5 juin 2014 - Réponses de FM le 12 juin 2014
- 2^e Questions de la DR le 25 juin 2014 – Réponses de FM le 7 juillet 2014
- 3^e Questions de la DR le 14 juillet 2014 – Réponses de FM le 16 juillet 2014
- 4^e Questions de la DR le 22 juillet 2014 – Réponses de FM le 29 juillet 2014
- 5^e Questions de la DR le 1^{er} août 2014 – Réponses de FM le 8 août 2014

Également, TC a effectué les démarches auprès de la Municipalité de Cacouna et a fourni au MDDELCC, tel que demandé, une attestation de conformité le 5 juin 2014 à l'effet que les forages ne contreviennent à aucun règlement municipal.

La preuve documentaire et les témoignages font état de demandes de part et d'autre de type questions/réponses relatives aux documents requis pour l'obtention du CA sous la forme de prise d'engagements fermes à l'égard de mesures d'atténuation notamment :

- Nombre de dB (120) pour le bruit subaquatique ;
- Zone de protection de 540 mètres ;
- Surveillance durant les travaux par une firme externe ;
- Suspension des travaux si présence de béluga ;
- Circulation de bateau interdit durant les travaux.

C'est le 13 août 2014 que l'analyste complète son analyse préalable et son rapport nécessaire dans lequel la recommandation est d'émettre le CA. Selon les témoignages recueillis, la direction du MDDELCC et le cabinet du ministre ont été avisés par le biais de notes ministérielles ou de fiches d'informations fréquemment pendant le processus.

Le directeur régional, avant de signer un CA, doit au préalable discuter de ce type de dossier sensible avec le SMA. Advenant le cas où le CA est refusé par les autorités, le directeur régional ne peut l'autoriser. Dans ce présent cas, le directeur régional était d'accord pour signer le CA, mais il a attendu l'accord des autorités, ce qu'il a eu.

Analyse

Les échanges effectués au cours de la période par l'analyste démontrent un désir sans équivoque de traiter le dossier avec toute l'attention nécessaire et sa démarche permet de souligner une approche constructive visant à se positionner sur la conformité du projet selon la réglementation en vigueur.

En consultant la littérature et de l'avis des témoins rencontrés, ce dossier sensible notamment par ses impacts environnementaux, sa médiatisation et sa judiciarisation contribuait à devoir agir avec toute la vigilance nécessaire. Rien n'a été soulevé durant notre enquête à l'effet que l'analyste ait failli à une attention de prudence et de diligence dans la conduite apportée de son analyse par une personne raisonnable dans les mêmes circonstances. Certes, l'analyste débute une carrière dans la fonction publique, mais il a agi avec compétence. Seule observation, il a peu d'expérience de travail, malgré cet aspect, il n'y a aucun autre fonctionnaire avec de l'expérience ou de l'expertise particulière en matière des bélugas au MDDELCC. Par ailleurs, durant tout le processus, il a pu compter sur les conseils et avis obtenus dans un esprit de collégialité notamment par l'appui de son chef d'équipe et d'autres supports tels que celui apporté par la Direction des affaires juridiques.

Aucun élément n'indique que le traitement de ce dossier n'ait été entravé de quelque façon que ce soit tant au niveau de l'analyste qui recommande l'émission du CA que par le directeur de la DR qui signe et donne son accord à l'émission du CA. La décision prise d'émettre le CA tout en l'encadrant par des exigences est à notre avis, et selon les informations recueillies durant notre enquête, la bonne avenue et nous n'avons pas constaté de manquement.

Concernant le rapport d'analyse de l'analyste, nous avons relevé un item qui aurait pu être indiqué au rapport compte tenu de sa pertinence au dossier, soit l'information que le béluga est une espèce en péril et que probablement il sera déclaré en voie de disparition.

Consultations des communautés autochtones

Parmi les procédures à effectuer lors de l'analyse de demande d'un CA, il y a les cas où la consultation auprès des communautés autochtones lors de l'utilisation de leur territoire. Il appert que dans ce cas-ci, il était de mise d'agir ainsi. Or, suite au dépôt de la demande de TC en mai 2014, aucune démarche en ce sens n'avait eu lieu jusqu'au moment où le SMA de la DR signale cet oubli au début du mois d'août 2014.

La DR s'exécute donc le 6 août 2014 et expédie la documentation au chef du Conseil de bande de la Première Nation des Malécites de Viger (PNMV) comprenant un sommaire décrivant les grandes lignes du projet de forages géotechniques à Cacouna reliés à la demande de CA de TC. Il s'ensuit, une réponse favorable le 13 août 2014 exprimant leur accord à ces travaux à la condition expresse qu'ils ne nuisent pas à leurs activités de pêche dans le port ou au quai de Cacouna.

Analyse

Un processus de consultation avait préalablement été effectué sur le sujet par la PNMV et une prise de position avait été discutée par celui-ci et conclut que l'ensemble des mesures appliquées pour la protection des mammifères marins les satisfaisait. Cela a fait en sorte de ne pas prolonger le délai de délivrance du CA.

4. CONCLUSION

Les éléments constituant notre mandat ont tous été traités. La documentation consultée et les témoignages recueillis supportent notre rapport et corroborent les principaux faits saillants reliés à l'émission du CA. Nous avons pu prendre position eu égard aux allégations véhiculées concernant une possible influence indue envers des employés du MDDELCC. Sous réserve des limites inhérentes en l'absence de pouvoir d'enquête, nous concluons qu'il est peu probable qu'il y ait eu manquement à la probité d'un employé impliqué dans ce processus d'émission de CA, car aucun indice relevé en cours d'enquête ne soutient la prémisse d'une telle influence.

L'enquête révèle que l'analyste a agi de façon prudente, diligente et compétente en cours de processus d'analyse. De plus, son témoignage est solide et crédible. Certes, ce dossier pouvait représenter un défi compte tenu de son expérience récente comme fonctionnaire et du contexte particulier du sujet sous étude. Il a fait son travail avec professionnalisme.

En l'espèce, nous retenons malgré tout quelques irrégularités identifiées en cours d'enquête :

- Ne pas avoir inclus au dossier administratif de l'émission du CA, le document prévu au Guide sur le processus d'analyse, l'imprimé de l'état de renseignements du statut d'immatriculation du requérant au Registraire des entreprises du Québec (REQ) ;
- Ne pas avoir indiqué au Rapport d'analyse de la demande de CA, l'information sur le béluga qui est une espèce en péril et qu'il est probablement en voie de disparition ;
- Ne pas avoir pris acte et ne pas avoir vérifié de concert avec le Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ), l'importance que pouvait avoir l'infraction possible à la LQE lors de travaux de relevés sismiques survenus au printemps 2014 et effectués par TC à Cacouna à l'insu du MDDELCC ;
- Tarder à exiger de TC, l'autorisation à le représenter par FM dans le processus d'analyse en vue de l'émission du CA.

5. PISTES D'AMÉLIORATION

De manière constructive, nous vous soumettons humblement, à partir du présent cas, les avenues d'améliorations suivantes au processus d'analyse d'un CA :

- Effectuer une révision des processus d'analyse afin de tenir compte des problématiques particulières et y inclure une grille d'analyse faisant référence aux facteurs essentiels notamment le niveau de risque sur les impacts environnementaux du projet ;
- Cibler les secteurs où le MDDELCC ne détient pas l'expertise et envisager des protocoles d'entente de services là où l'expertise existe, soit à une autre instance gouvernementale par exemple, dans ce cas-ci, Pêches et Océans Canada (MPO) ;
- S'associer, dès le départ, une ressource experte afin d'améliorer les échanges avec le demandeur du CA qui serait en mesure de bien comprendre la portée du dossier, et ce, afin de bien cerner le questionnement du MDDELCC et diminuer ainsi le délai de traitement de la demande.

DATE : 2015-04-27