

Annexe 1

Suivent les motifs de l'Office national de l'énergie pour la décision qu'il a rendue dans sa [lettre](#) du 12 octobre 2018 d'inclure, à la lumière des principes, le transport maritime associé au projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (le « projet ») entre le terminal maritime Westridge (« TMW ») et la limite des eaux territoriales de 12 miles nautiques dans le « projet désigné » qui doit être soumis à une évaluation en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* [« LCEE (2012) »].

Opinion de Trans Mountain Pipeline ULC (« Trans Mountain »)

Inclusion dans le « projet désigné » du transport maritime connexe au projet

Trans Mountain a indiqué que les faits particuliers de l'affaire, soit l'application du Guide de préparation d'une description de projet désigné en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'« Agence ») (« matériel d'orientation de l'Agence »)¹ et la nécessité de certitude du processus, pourraient raisonnablement amener l'Office à conclure que le transport maritime associé au projet est « accessoire » à celui-ci et fait partie du « projet désigné » en vertu de la LCEE (2012).

Étendue spatiale du transport maritime connexe au projet

Selon Trans Mountain, le « projet désigné » devrait comprendre le transport maritime connexe au projet entre le TMW et la limite des eaux territoriales. À son avis, le Canada n'a pas compétence sur la navigation au-delà de cette limite. Elle a en outre affirmé que sa capacité d'imposer des exigences aux navires-citernes et de les faire respecter dans la zone économique exclusive (« ZEE ») de 200 miles nautiques du Canada est extrêmement restreinte. Elle a également fait remarquer que des évaluations environnementales comparables avaient pris en compte le transport maritime jusqu'à la limite des eaux territoriales.

Trans Mountain a aussi maintenu qu'il n'existe pas de routes maritimes définies dans la ZEE. Selon elle, une évaluation des effets des activités courantes de transport dans cette zone serait peu réaliste, et les résultats qu'elle produirait seraient très imprécis et rendraient l'exercice hautement inefficace. Trans Mountain a soutenu que c'est dans les eaux côtières que les risques d'accidents maritimes sont plus grands et qu'une évaluation des effets du transport dans les eaux territoriales de 12 miles nautiques constitue un équilibre raisonnable entre le risque et la valeur de l'évaluation. Pour elle, la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)*² confirme que l'évaluation des effets qu'elle a réalisée – et qui prenait en compte la circulation des navires-citernes liés au projet – était satisfaisante.

¹ (Mis à jour en mars 2015), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/agence-evaluation-environnementale/services/politiques-et-orientation/guide-preparation-description-projet-designe-vertu-loi-canadienne-evaluation-environnementale-2012.html>>.

² 2018 CAF 153, au par. 770 [« *Tsleil-Waututh Nation* »].

Opinions des participants³

Inclusion dans le « projet désigné » du transport maritime connexe au projet

Les participants s'entendaient pour dire que le transport maritime associé au projet devait être compris dans le « projet désigné » devant être soumis à une évaluation en vertu de la LCEE (2012). Pour soutenir cette thèse, ils ont rappelé le libellé du [décret 2018-1177 de la gouverneure en conseil](#), les conclusions de la Cour d'appel fédérale dans *Tsleil-Waututh Nation*, la définition du dictionnaire du mot « accessoire » (*incidental* en anglais), l'objet de la LCEE (2012) et de la *Loi sur les espèces en péril* (« LEP ») et le matériel d'orientation de l'Agence.

Étendue spatiale du transport maritime connexe au projet

Les gouvernements du Canada et de l'Alberta sont d'accord pour inclure le transport maritime connexe au projet jusqu'à la limite des eaux territoriales. Le gouvernement de l'Alberta a indiqué que la Cour d'appel fédérale n'avait pas critiqué précisément la décision de l'Office de restreindre son évaluation du transport maritime associé au projet aux eaux territoriales de 12 milles nautiques, et que le réexamen devrait s'en tenir à cette zone. Il a soutenu que le régime législatif de la LCEE (2012) donne à penser qu'il doit y avoir un certain degré de proximité entre les activités concrètes accessoires et le projet désigné lui-même.

La majorité des participants estimaient que le « projet désigné » devait comprendre le transport maritime connexe au projet entre le TMW et la ZEE. Certains ont soutenu que l'évaluation devait s'étendre au-delà de cette zone. Ainsi, BC Nature et Nature Canada ont soutenu que la limite spatiale du transport maritime lié au projet ne devait pas être restreinte, mais, à titre subsidiaire, qu'elle devait comprendre la ZEE. La Nation Stk'emlupsemc et Secwepemc of the Secwepemc a pour sa part affirmé qu'il fallait aussi prendre en compte les effets nocifs potentiels des émissions de carbone et des émissions d'équivalent carbone sur la totalité de la route de navigation des navires-citernes, du TMW jusqu'au terminal de destination du pétrole.

Beaucoup de participants ont fait valoir que l'inclusion de la ZEE était cohérente avec le régime et l'objet de la LCEE (2012) ainsi qu'avec l'intention du législateur. De manière plus particulière, selon eux, l'objet de la LCEE (2012) – protéger les composantes de l'environnement relevant de la compétence législative du Parlement et étudier les projets désignés avec soin et prudence – justifie une évaluation plus large. Certains participants ont aussi invoqué l'objet de la LEP, qui est de prévenir la disparition des espèces sauvages et d'assurer leur rétablissement. D'autres ont rappelé que la définition d'« effets environnementaux » dans la LCEE (2012) fait état des « composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement » et comprend les effets sur le territoire domanial du Canada (qui inclut la ZEE) et à l'étranger. Un grand nombre de participants ont aussi évoqué le sens ordinaire des expressions « projet désigné » et « accessoire » (*designated project* et *incidental* en anglais). Certains ont soutenu que la mention du « territoire domanial » dans la définition de « projet désigné » était pertinente pour juger de ce qui est « accessoire ». D'autres participants avaient cependant une

³ Dans le présent document, le terme « participants » désigne les intervenants et les membres du public intéressés qui ont déposé des observations portant sur les questions analysées dans les présents motifs.

autre interprétation et estimaient que les activités accessoires n'étaient pas restreintes au territoire canadien ou à la ZEE.

Nombreux sont ceux qui ont soutenu que la compétence législative du Parlement s'étend à la ZEE. D'aucuns ont fait référence aux droits souverains du Canada pour la conservation et la gestion des ressources biologiques qui se trouvent dans cette zone et à sa compétence pour assurer la protection et la conservation du milieu marin dans cette zone en vertu de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* et de la *Loi sur les océans*. En plus d'invoquer la LCEE (2012), des participants ont donné des exemples de la compétence du Parlement sur la ZEE, notamment aux termes de la LEP, de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*; de la *Loi canadienne de 1999 sur la protection de l'environnement*, de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le département de l'Écologie de l'État de Washington a aussi fourni quelques exemples qui concernent les États-Unis.

Certains participants ont soutenu que les cinq critères de l'Agence relatifs aux activités concrètes « accessoires » ne font aucune mention du lieu où les activités se déroulent. Des participants ont affirmé que les conclusions de la Cour d'appel fédérale qui concernent ces critères s'appliquent aussi bien au transport maritime lié au projet dans les eaux territoriales du Canada qu'à celui dans la ZEE et au-delà.

Plusieurs groupes autochtones ont déclaré qu'il est nécessaire d'étendre le projet désigné jusqu'à la limite extérieure de la ZEE pour garantir que soient étudiés de façon approfondie les effets sur leurs droits issus de traités et sur l'environnement dans leurs territoires traditionnels et que soient prises les mesures d'accommodement appropriées. La Première Nation Pacheedaht a soutenu que le banc Swiftsure est une zone de pêche essentielle qui semble se trouver en partie à l'extérieur des eaux territoriales.

De nombreux participants ont exprimé des préoccupations au sujet des effets potentiels du projet sur les espèces sauvages et les espèces en péril, notamment l'épaulard résident du sud, dont les aires spatiales s'étendent au-delà de la limite des eaux territoriales ou dont les habitats essentiels se trouvent dans la ZEE. Certains participants ont mentionné que des déversements de grande envergure en milieu marin dans la ZEE pourraient se produire et avoir des conséquences sur les espèces sauvages dans toute cette zone et dans les eaux territoriales. Des participants ont fait valoir que les effets d'un déversement de pétrole dans les eaux territoriales pourraient se faire sentir bien au-delà de celles-ci et jusque dans la ZEE elle-même. La Living Oceans Society et la Raincoast Conservation Foundation ont affirmé que l'Office devrait obtenir de Pêches et Océans Canada des renseignements à jour sur les activités de pêche et sur l'étendue des aires et des habitats des espèces en péril qui se trouvent dans la ZEE.

Certains participants ont soutenu que restreindre l'évaluation du transport connexe au projet à la limite des eaux territoriales empêcherait l'Office de recueillir les renseignements et de mener l'évaluation dont la gouverneure en conseil aura besoin pour prendre une décision finale éclairée.

Opinion de l'Office

1. Introduction

Pour se conformer à l'alinéa a) du décret de la gouverneure en conseil et au paragraphe 770 de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Tsleil-Waututh Nation*, l'Office doit réévaluer si, à la lumière des principes, le transport maritime associé au projet doit être inclus dans le « projet désigné » assujetti à une évaluation environnementale menée en vertu de la LCEE (2012)⁴. Cette question consiste à déterminer si le transport maritime lié au projet constitue une « activité concrète qui est accessoire » à la composante pipelinière du projet, comme cela est formulé à l'article 2 de la LCEE (2012)⁵. La Cour a déclaré qu'« [i]l ne s'agit non pas d'une question de pure interprétation législative, mais d'une question mixte de fait et de droit largement tributaire de la preuve »⁶.

Si le transport maritime associé au projet doit être compris dans le projet désigné, le corollaire consiste à s'interroger sur l'étendue géographique du transport en question. Ni *Tsleil-Waututh Nation* ni le décret de la gouverneure en conseil ne définissent explicitement le « transport maritime associé au projet » et, plus particulièrement, son étendue géographique. Dans son [rapport OH-001-2014](#), l'Office a examiné, sous le régime de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, les effets environnementaux du transport maritime lié au projet jusqu'à la limite des eaux territoriales, en appliquant une démarche analogue à celle employée pour l'évaluation environnementale réalisée aux termes de la LCEE (2012) pour la composante pipelinière, dans la mesure où cela était approprié.⁷ Les zones d'étude retenues par l'Office pour mener son évaluation étaient concentrées sur les routes maritimes d'arrivée et de sortie établies.⁸

2. Résumé

Le projet comprend un nouveau pipeline terrestre d'une longueur supérieure à 40 kilomètres, ce qui en fait un « projet désigné » assujetti à une évaluation environnementale réalisée par l'Office en vertu de la LCEE (2012). La définition de « projet désigné » donnée au paragraphe 2(1) de cette même loi précise qu'y sont comprises les activités concrètes qui lui sont « accessoires ».

En premier lieu, l'Office doit déterminer si le transport maritime lié au projet doit être inclus dans le « projet désigné ». L'examen parallèle du décret de la gouverneure en conseil et de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Tsleil-Waututh Nation* révèle qu'il y a tout lieu de penser que le transport maritime associé au projet doit être compris dans le « projet désigné ».

⁴ Note 2 ci-dessus.

⁵ *Ibid.* au par. 391.

⁶ *Ibid.* au par. 391.

⁷ Office national de l'énergie, *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain* – OH-001-2014 (Mai 2016), en ligne : OFFICE <<https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/Téléchargement/2969572>>, à la page 343 [*Rapport OH-001-2014*].

⁸ *Ibid.* Les limites spatiales (ou zones d'étude) utilisées pour l'évaluation du transport maritime connexe au projet sont décrites à l'annexe 11 du Rapport OH-001-2014.

L'Office estime que le régime législatif découlant de la LCEE (2012) étaye aussi la conclusion que le transport maritime lié au projet doit faire partie du « projet désigné ». La LCEE (2012) ne définit pas le terme « accessoire ». L'Office estime toutefois que les chargements additionnels de navires-citernes au TMW sont liés à la composante pipelinière du projet et y sont tributaires. De plus, l'objet de la LCEE (2012) est de protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants et de veiller à ce que les projets désignés soient étudiés avec soin et prudence. L'inclusion du transport maritime connexe au projet permettrait à la gouverneure en conseil de mieux comprendre les effets environnementaux éventuels du transport maritime en question, ainsi que les moyens qui peuvent être employés pour amenuiser ou éviter les préjudices à l'environnement.

L'Office juge que les critères de l'Agence ne sont pas concluants, mais que, considérés dans le contexte de la décision *Tsleil-Waututh Nation*, du décret de la gouverneure en conseil et du régime législatif, ils appuient l'inclusion du transport maritime lié au projet dans le « projet désigné ».

En second lieu, étant parvenu à la conclusion que le transport maritime lié au projet est « accessoire » au « projet désigné », l'Office doit établir l'étendue géographique du transport en question.

L'Office est d'avis que l'étendue géographique ne devrait pas être à ce point vaste qu'elle empêche la réalisation de l'objet de la LCEE (2012), qui est de mener à terme en temps opportun les évaluations environnementales, ou qu'elle produise des résultats inefficaces pour protéger l'environnement et amoindrir tout préjudice à l'environnement. L'Office estime que le matériel d'orientation de l'Agence n'est que partiellement éclairant sur ce qui constitue l'étendue géographique appropriée pour le transport maritime lié au projet. Toutefois, la jurisprudence pertinente donne à penser que le mot « accessoire » devrait être interprété de façon à exiger un [traduction] « certain degré de proximité et peut-être un lien de causalité entre les activités et le projet désigné ».⁹ L'Office n'est pas convaincu qu'il existe un « degré de proximité » suffisant une fois les navires-citernes hors des eaux territoriales.

L'étendue géographique du projet et les limites spatiales à l'intérieur desquelles il est susceptible d'avoir des effets sur les composantes valorisées choisies sont deux points importants dont l'Office doit tenir compte dans toute évaluation environnementale. Pour établir les limites spatiales, il est crucial de connaître l'emplacement du projet ou la route empruntée.

Le transport maritime dans les eaux territoriales et dans la ZEE est notablement et significativement différent. Puisqu'il n'existe pas de routes maritimes définies dans la ZEE – une vaste région de l'océan – définir une « route de navigation » avec une quelconque certitude s'avère impossible. Les destinations des navires-citernes peuvent aussi bien être les États de Washington et de la Californie que l'Asie. Ne connaissant pas une route maritime avec certitude, il s'ensuit qu'on ne peut déterminer avec certitude les limites spatiales appropriées. Il est tout aussi impossible de prédire les interactions environnementales du projet que d'en énumérer tous

⁹ *Canada (Agence canadienne d'évaluation environnementale) c. Taseko Mines Limited*, 2018 BCSC 1034, au par. 66 [« Taseko »].

ses effets, et personne n'est en mesure d'évaluer adéquatement les mesures d'atténuation réalisables sur les plans technique et économique qu'il y a lieu de prendre pour se conformer à la LCEE (2012)¹⁰. L'information que l'on recueillerait serait peu sûre, par opposition à une information significative, sur l'incidence du projet. Une telle évaluation environnementale ne serait pas utile à la gouverneure en conseil comme outil de planification et de décision.

Dans son rapport OH-001-2014, l'Office a évalué le transport maritime connexe au projet jusqu'à la limite des eaux territoriales. L'Office trouve probant que la Cour d'appel fédérale, dans *Tsleil-Waututh Nation*, n'ait exprimé aucune préoccupation à l'égard de cette portée géographique et qu'elle ait pu conclure, entre autres, ce qui suit : « Étant donné la méthode que l'Office a retenue pour faire son évaluation et ses conclusions, le rapport de l'Office était suffisant pour informer le gouverneur en conseil des effets du transport maritime lié au projet sur les épaulards résidents du sud et l'utilisation de cette ressource par des groupes autochtones »¹¹.

Plusieurs évaluations environnementales menées en vertu de la LCEE (2012) ont pris en considération le transport maritime connexe au projet, mais elles s'en sont tenues uniquement à une étendue géographique qui n'excédait pas la limite des eaux territoriales¹². Il est révélateur qu'aient été constamment confinées à la limite des eaux territoriales ou à une zone moins vaste les évaluations d'autres tribunaux spécialisés du transport maritime lié à un projet. Ces autres évaluations environnementales renforcent l'opinion de l'Office que les activités maritimes additionnelles dans la ZEE ne sont pas « accessoires » et qu'elles ne devraient pas faire partie du « projet désigné ».

L'Office a tenu compte du régime législatif applicable, de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Tsleil-Waututh Nation*, du décret de la gouverneure en conseil, du matériel d'orientation de l'Agence et de questions d'ordre pratique qui concernent une évaluation environnementale. Il a appliqué toutes ces informations aux faits particuliers de la présente affaire et a conclu que le transport maritime connexe au projet entre le TMW et la limite des eaux territoriales de 12 milles nautiques est « accessoire » à la composante pipelinière du projet.

Les motifs complets de l'Office sont présentés ci-après.

3. Rappel des faits pertinents

3.1 Faits relatifs au projet

Le projet proposé comprend le dédoublement complet (ou le doublement) du réseau actuel de Trans Mountain qui s'étend sur 1 147 kilomètres entre Edmonton, en Alberta, et Burnaby, en Colombie-Britannique, ce qui ferait passer la capacité de transport de pétrole brut et de produits raffinés du réseau de 300 000 b/j à 890 000 b/j¹³. Une proportion de cette capacité pouvant aller jusqu'à 71 % (630 000 b/j) pourrait être chargée sur des navires-citernes au TMW pour être

¹⁰ Par exemple, les alinéas 19(1)a), b) et d) de la LCEE (2012).

¹¹ Note 2 ci-dessus, au par. 439.

¹² Voir la section 4.4 des présents motifs pour des renseignements précis sur le projet.

¹³ Note 7 ci-dessus, aux pages 1 et 2.

transportée à des destinations riveraines du Pacifique, comme les États de Washington et de la Californie, ou l'Asie¹⁴.

Trans Mountain ne serait ni le propriétaire ni l'exploitant des navires-citernes chargés au TMW¹⁵. Cependant, la norme d'acceptation des navires-citernes de la société empêcherait le chargement au TMW d'un navire-citerne non approuvé¹⁶. Dans sa version actuelle, le TMW charge environ cinq navires-citernes par mois. L'expansion du réseau proposé dans le cadre du projet permettrait le chargement d'environ 34 navires Aframax par mois au TMW, selon la demande de produits pétroliers, dictée par les conditions du marché¹⁷. La totalité de la route maritime depuis le TMW jusqu'à la bouée Juliet, par-delà le détroit de Juan de Fuca (à proximité de la limite des eaux territoriales), est soumise à un système de contrôle du trafic qui englobe les routes maritimes d'arrivée et de sortie¹⁸. La figure 1 ci-dessous indique les routes maritimes d'arrivée et de sortie pour le transport maritime connexe au projet dans les eaux territoriales.

¹⁴ *Ibid.* à la page 308.

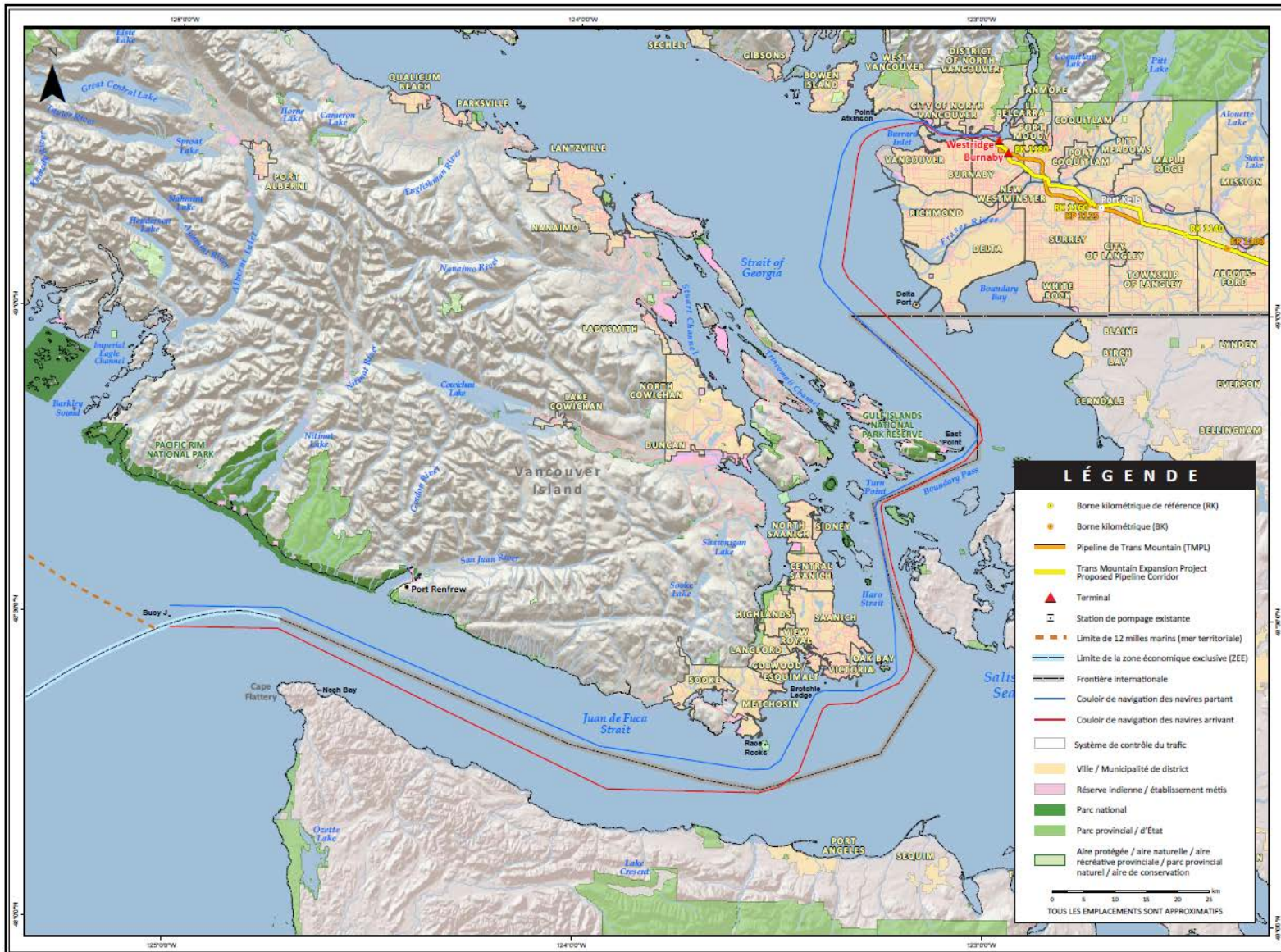
¹⁵ *Ibid.* à la page 334.

¹⁶ *Ibid.* à la page 382 et Transport Canada, Rapport découlant du processus d'examen TERMPOL sur le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, pièce C353-4-3, à la page 34, en ligne : <<https://docs2.nibone.gc.ca/l-eng/lisapi.dll?func=ll&objId=2584073&objaction=download&viewType=1>>.

¹⁷ *Ibid.* Rapport OH-001-2014 à la page 337.

¹⁸ Trans Mountain, [Trans Mountain Expansion Project, volume 8C, partie 2, pièce B21-1](#) à la page 10.

Figure 1 – Routes maritimes d'arrivée et de sortie pour le transport maritime connexe au projet dans les eaux territoriales



3.2 Cadre de réglementation

Les eaux territoriales commencent à la ligne de base (laisse de basse mer) et s'étendent sur une distance de 12 milles nautiques dans l'océan¹⁹. Elles font partie du Canada et relèvent d'un cadre de réglementation vaste et détaillé qui englobe la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement à l'égard du transport maritime²⁰. À titre d'exemple, des parties de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* qui se rapportent au personnel, à la sécurité, aux incidents, accidents et sinistres et à la navigation visent les bâtiments canadiens où qu'ils soient et les bâtiments étrangers dans les eaux canadiennes²¹. Les eaux canadiennes comprennent la mer territoriale et toutes les eaux intérieures du Canada²², ce qui n'inclut pas la ZEE. Par ailleurs, cette même loi autorise l'établissement de zones de services du trafic maritime, ce qui peut comprendre des systèmes de contrôle du trafic et des routes maritimes, dans les eaux canadiennes²³. En vertu de la *Loi sur le pilotage*, les régions sur lesquelles les administrations de pilotage ont compétence se trouvent toutes dans les eaux canadiennes²⁴. La *Loi sur la sûreté du transport maritime*, qui s'applique aux bâtiments et aux installations maritimes au Canada ainsi qu'aux navires canadiens à l'étranger²⁵, constitue un autre exemple.

La réglementation des bâtiments maritimes, y compris les routes maritimes et les mesures relatives à la sécurité de la navigation, relève principalement de Transport Canada. Plusieurs autres organismes gouvernementaux, dont l'Administration portuaire de Vancouver Fraser, l'Administration de pilotage et la Garde côtière canadienne imposent aussi des exigences réglementaires dans les eaux territoriales.

Au-delà des eaux territoriales se trouve la ZEE du Canada. Cette zone a été créée en vertu de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (« UNCLOS »), désormais traduite dans les lois nationales du Canada, et s'étend jusqu'à une distance de 200 milles nautiques depuis la ligne de base²⁶. Aux termes de la *Loi sur les océans*, le Canada a des droits et une compétence limités sur la ZEE, qui se rapportent de façon générale à la « gestion des ressources naturelles – biologiques et non biologiques » et à « la protection et la préservation du milieu marin »²⁷. Ces droits ne sont pas absolus et doivent être exercés d'une manière qui est conforme aux règles et normes internationales généralement reconnues. De plus, il n'y a pas de routes maritimes définies dans la ZEE.

Parmi les pouvoirs du Canada sur la ZEE, on trouve la prévention de la pollution et l'intervention environnementale en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande*

¹⁹ *Loi sur les océans*, art. 4.

²⁰ Voir la section 14.2 du Rapport OH-001-2014 de l'Office pour une description du cadre de réglementation.

²¹ Voir les parties 1, 3, 4 et 6 du *Règlement sur la sécurité de la navigation*.

²² *Loi d'interprétation*, par. 35(1).

²³ *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, art. 125 à 127 et alinéas 136(1)a) à d), et *Règlement sur les zones de services de trafic maritime*.

²⁴ Art. 2 et 18 et annexe.

²⁵ Art. 4. En vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi d'interprétation*, le Canada comprend les eaux intérieures et la mer territoriale de celui-ci.

²⁶ *Loi sur les océans*, art. 13.

²⁷ Art. 14.

du Canada.²⁸ De même, les interdictions et les exigences relatives à l'immersion en mer aux termes de la *Loi canadienne de 1999 sur la protection de l'environnement* s'appliquent à la ZEE²⁹. La LEP fait aussi mention de la ZEE dans le contexte des décrets d'urgence et de l'interdiction de détruire un habitat essentiel³⁰. La LCEE (2012) évoque la ZEE dans la définition de « territoire domanial », qui est analysé plus en profondeur plus loin.

4. Analyse

Puisque le projet comprend un nouveau pipeline terrestre d'une longueur supérieure à 40 kilomètres, il s'agit d'un « projet désigné » assujéti à une évaluation environnementale réalisée par l'Office en vertu de la LCEE (2012)³¹. La définition de « projet désigné » donnée au paragraphe 2(1) de cette même loi précise qu'y sont comprises les activités concrètes qui lui sont « accessoires ».

L'Office doit déterminer si le transport maritime lié au projet constitue une activité concrète qui est « accessoire » à la composante pipelinère du projet. Si le transport maritime associé au projet doit être compris dans le « projet désigné », il s'ensuit que l'Office doit alors déterminer l'étendue géographique et l'importance du transport maritime.

La LCEE (2012) ne définit pas le terme « accessoire ». Le sens que l'on donne à ce terme doit respecter le principe contemporain de l'interprétation législative, qui exige qu'on lise les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens grammatical et ordinaire qui s'harmonise avec l'esprit de la loi et l'intention du législateur³².

Sont aussi utiles à l'analyse la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Tsleil-Waututh Nation*, le décret de la gouverneure en conseil, la jurisprudence, le matériel d'orientation de l'Agence et des considérations concernant une évaluation environnementale.

4.1 Décision *Tsleil-Waututh Nation* et décret de la gouverneure en conseil

Dans *Tsleil-Waututh Nation*, la Cour d'appel fédérale a indiqué que « le transport maritime est à tout le moins un élément qui accompagne le projet »³³. La Cour a poursuivi en affirmant que l'interprétation de l'Office selon laquelle il devait avoir un pouvoir réglementaire à l'égard du transport pour inclure le transport dans le projet est incompatible avec les objectifs de la LCEE (2012) et indûment restrictive³⁴. La Cour a déclaré que « [l]es motifs de l'Office n'expliquent pas bien sa décision sur la portée du projet, n'examinent pas les critères pertinents et semblent reposer sur un raisonnement qui n'est pas étayé par le régime législatif »³⁵.

En conséquence, le décret de la gouverneure en conseil qui a suivi :

²⁸ Parties 8 et 9 et *Règlement sur le contrôle et la gestion de l'eau de ballast*.

²⁹ Partie 7, Division 3.

³⁰ Al. 58(1)a) et art. 80.

³¹ *Règlement désignant les activités concrètes*, art. 46.

³² *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)* [1998] 1 R.C.S., au par. 21.

³³ Note 2 ci-dessus, au par. 396.

³⁴ *Ibid.*, au par. 402.

³⁵ *Ibid.*, au par. 409.

- b) donne instruction à l'Office de tenir compte des facteurs ci-après dans le cadre du réexamen :
 - (i) les effets environnementaux du transport maritime associé au projet, selon les exigences de la LCEE (2012),
 - (ii) les effets nocifs du transport maritime associé au projet sur les espèces en péril, y compris la population d'épaulards résidente du sud du Pacifique Nord-Est, et sur leur habitat essentiel, selon les exigences de l'article 79 de la LEP pouvant s'appliquer au projet,

L'examen parallèle du décret de la gouverneure en conseil et de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Tsleil-Waututh Nation* révèle qu'il y a tout lieu de penser que le transport maritime associé au projet doit être compris dans le « projet désigné ». Or, aux termes de la LCEE (2012), s'agissant d'un projet désigné, l'Office est l'autorité responsable et il doit veiller à ce qu'une évaluation environnementale soit menée³⁶. Par conséquent, il doit procéder à une analyse fondée sur des principes de cette question. Le décret de la gouverneure en conseil lui donne instruction de tenir compte du paragraphe 770 de *Tsleil-Waututh Nation*, d'où la nécessité de cette analyse.

L'Office doit également déterminer l'étendue géographique du transport maritime qui doit être inclus dans le « projet désigné ». Ni le décret de la gouverneure en conseil ni *Tsleil-Waututh Nation* ne donnent de directives expresses sur ce point. L'Office fait toutefois remarquer qu'il a, dans son rapport OH-001-2014, examiné le transport maritime connexe au projet jusqu'à la limite des eaux territoriales. Il trouve probant que la Cour d'appel fédérale n'ait exprimé aucune préoccupation à l'égard de cette portée géographique et qu'elle ait pu conclure, entre autres, ce qui suit : « Étant donné la méthode que l'Office a retenue pour faire son évaluation et ses conclusions, le rapport de l'Office était suffisant pour informer le gouverneur en conseil des effets du transport maritime lié au projet sur les épaulards résidents du sud et l'utilisation de cette ressource par des groupes autochtones »³⁷. Cette conclusion de la Cour était aussi reprise dans la [note explicative](#) accompagnant le décret de la gouverneure en conseil³⁸.

4.2 Interprétation législative

Les lois relatives à l'environnement, comme la LCEE (2012), doivent recevoir une interprétation généreuse permettant d'agir de manière efficace en cas d'atteintes environnementales, conformément au principe de précaution et au rôle de l'évaluation environnementale comme outil de planification³⁹.

³⁶ LCEE (2012), al. 15(1)b) et art. 22.

³⁷ Note 2 ci-dessus, au par. 439.

³⁸ *Gazette du Canada* Partie I, vol. 152, n° 39 (29 septembre 2018) à la page 3279.

³⁹ *Taseko*, Note 9 ci-dessus, au par. 38 citant *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3 à la page 71 et *Dynamitage Castonguay Ltée c. Ontario (Environnement)*, 2013 CSC 52 aux par. 9 et 20.

Dans leurs commentaires, plusieurs participants ont souligné le fait que la définition de « projet désigné » au paragraphe 2(1) de la LCEE (2012) mentionne, à l'alinéa a), des activités concrètes exercées « sur un territoire domanial ».

projet désigné Une ou plusieurs activités concrètes :

- a) exercées au Canada ou **sur un territoire domanial**;
 - b) désignées soit par règlement pris en vertu de l'alinéa 84a), soit par arrêté pris par le ministre en vertu du paragraphe 14(2);
 - c) liées à la même autorité fédérale selon ce qui est précisé dans ce règlement ou cet arrêté.
- Sont comprises les activités concrètes qui leur sont **accessoires** [souligné par nous].

territoire domanial

- a) Les terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou dont elle a le pouvoir de disposer, ainsi que leurs eaux et leur espace aérien...;
- b) les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada qui se trouvent dans des espaces maritimes non compris dans le territoire d'une province, ainsi que la **zone économique exclusive** et le plateau continental du Canada... [souligné par nous.]

Certains participants ont soutenu que cela signifiait que la portée du « projet désigné » devait comprendre le transport maritime connexe au projet dans la ZEE. D'autres ont fait valoir que la mention du territoire domanial à l'alinéa a) de la définition ne visait que les activités principales d'un projet (en l'occurrence, le pipeline) et non celles qui leur sont « accessoires ». Par exemple, la Federation of BC Naturalists et Nature Canada ont formulé les observations suivantes :⁴⁰

[traduction] Cette définition distingue deux types d'activités concrètes. Le premier englobe les activités concrètes qui satisfont aux trois critères énoncés dans la définition. De manière plus particulière, ces activités concrètes doivent « être exercées au Canada ou sur un territoire domanial. » Elles constituent l'essence du projet désigné. Le second type consiste en des activités accessoires, qui sont définies comme suit : « Sont comprises les *activités concrètes* qui leur sont accessoires. » Le mot « *leur* » renvoie aux activités concrètes qui satisfont aux trois critères et qui constituent l'essence du projet désigné. Aucun des trois critères relatifs aux activités concrètes essentielles ne s'applique aux activités accessoires.

Il est évident que la LCEE (2012) offre la possibilité qu'un « projet désigné » *puisse* se dérouler dans la ZEE et être assujéti à une évaluation environnementale. Certains projets de forage en mer constituent des exemples éloquent⁴¹. Il semble cependant y avoir une certaine ambiguïté dans la définition de « projet désigné » relativement au sens du mot « accessoire ». L'analyse de l'Office doit donc aller plus loin que la définition de « projet désigné ».

⁴⁰ Observations de BC Nature et Nature Canada sur la limite spatiale du transport maritime connexe au projet (9 octobre 2018) aux pages 2 et 3. La Living Oceans Society et la Raincoast Conservation Foundation ont présenté un argument analogue.

⁴¹ *Règlement désignant les activités concrètes*, art. 40 à 42.

Certains participants ont rappelé à l'Office que l'alinéa 5(1)b) de la LCEE (2012) exige que les « effets environnementaux » qui doivent être pris en compte dans une évaluation environnementale comprennent les changements à l'environnement sur le territoire domanial (que l'on définit comme comprenant la ZEE) ainsi qu'à l'étranger :

- 5 (1)** Pour l'application de la présente loi, les effets environnementaux qui sont en cause à l'égard d'une mesure, d'une activité concrète, d'un projet désigné ou d'un projet sont les suivants :
- b)** les changements qui risquent d'être causés, selon le cas :
 - (i)** sur le territoire domanial... ou
 - (iii)** à l'étranger;

L'Office ne remet pas en question le fait que les *effets* environnementaux d'un « projet désigné » puissent s'étendre à l'étranger, y compris dans la ZEE. Cependant, cela ne règle pas la question de l'étendue géographique du « *projet désigné* » lui-même, dont les activités accessoires.

En examinant la LCEE (2012) dans son ensemble, l'Office juge que son objet est éclairant. L'objet de cette loi est de protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants, de veiller à ce que les projets désignés soient étudiés avec soin et prudence, et de veiller à ce que l'évaluation environnementale soit menée à terme en temps opportun⁴². Par ailleurs, les autorités responsables doivent, pour l'application de la LCEE (2012), exercer leurs pouvoirs de manière à protéger l'environnement et la santé humaine et à appliquer le principe de précaution⁴³.

L'Office est d'avis que l'objet de la LCEE (2012) appuie la conclusion que le transport maritime lié au projet est « accessoire » au pipeline et fait partie du « projet désigné ». Son inclusion dans le projet permettrait à la gouverneure en conseil de mieux comprendre les effets environnementaux éventuels du transport maritime en question, ainsi que les moyens qui peuvent être employés pour amenuiser ou éviter les préjudices à l'environnement. L'Office fait toutefois remarquer que la portée de ce qui est « accessoire » ne devrait pas être à ce point vaste qu'elle empêche la réalisation de l'objet de la LCEE (2012), qui est de mener à terme en temps opportun les évaluations environnementales. L'autre difficulté que pose une évaluation trop large, c'est qu'elle pourrait produire des résultats inefficaces pour protéger l'environnement et amoindrir tout préjudice à l'environnement.

Dans le contexte précis de la LCEE (2012), la Cour suprême de la Colombie-Britannique a interprété le terme « accessoire » dans *Canada (Canadian Environmental Assessment Agency) c. Taseko Mines Limited*. La Cour a indiqué que les tribunaux avaient interprété le mot « accessoire » comme signifiant [traduction] « qui se produit ou qui est susceptible de se produire fortuitement ou conjointement à une autre chose »⁴⁴. La Cour s'est reportée à la définition que donne le *Shorter Oxford English Dictionary* du terme « accessoire » (*incidental* en anglais), à savoir « susceptible de se produire » (*liable to happen* en anglais), « naturellement lié

⁴² LCEE (2012) au par. 4(1).

⁴³ *Ibid.* au par. 4(2).

⁴⁴ *Taseko*, Note 9 ci-dessus, au par. 65.

à la chose principale » (*naturally attaching to* en anglais), « qui se produit à cause de ou qui est d’une importance secondaire » (*occurring as something causal or of secondary importance* en anglais) et « qui suit, comme une circonstance subséquence » (*following upon as a subsequent circumstance* en anglais)⁴⁵.

La Cour [traduction] « n’a pas été convaincue que le mot ‘accessoire’ devrait être interprété comme incluant toutes les activités concrètes qui se produisent conjointement ou qui sont consécutives » au projet. Elle a conclu ainsi : [traduction] « les définitions qui précèdent, prises dans le contexte de la LCEE (2012), appuient la thèse que le mot ‘accessoire’ exige un **certain degré de proximité** et peut-être un lien de causalité entre les activités et le projet désigné » [nous soulignons].⁴⁶

On note dans *Tsleil-Waututh Nation* que le but principal du projet est [traduit dans la source] « d’augmenter la capacité de transport de pétrole brut de l’Alberta aux marchés du littoral du Pacifique »⁴⁷. Selon l’Office, l’ajout d’environ 29 chargements de navires-citernes au TMW est lié à la composante pipelinière du projet et y est tributaire. Cela est cohérent avec une interprétation du terme « accessoire » qui comprendrait le transport maritime associé au projet. L’Office estime aussi que le « degré de proximité » relevé par la Cour d’appel fédérale est un facteur important pour déterminer l’étendue géographique du transport maritime lié au projet. En se fondant sur l’analyse plus loin, l’Office n’est pas convaincu qu’il existe un degré de proximité suffisant une fois que les navires-citernes sont hors des eaux territoriales.

4.3 Matériel d’orientation de l’Agence

Le matériel d’orientation de l’Agence canadienne peut aider à interpréter le mot « accessoire ». Bien que ces documents ne soient ni juridiquement contraignants ni déterminants, ils peuvent aider à comprendre le sens du mot « accessoire ». Le matériel d’orientation de l’Agence renferme cinq critères qui sont pertinents à la question de savoir si certaines activités devraient être considérées comme « accessoires » à un projet.

- i. *Quelle est la nature des activités proposées, et ces activités sont-elles subordonnées ou complémentaires au projet désigné?*

Les chargements additionnels des navires-citernes au TMW sont liés à la composante pipelinière du projet et y sont tributaires. L’Office conclut donc que le transport maritime est subordonné et complémentaire au pipeline. Ce critère donne à penser que le transport maritime associé au projet est accessoire.

- ii. *L’activité incombe-t-elle au promoteur?*

Le transport maritime est réalisé par des tierces parties et non par Trans Mountain. On ne peut donc pas dire que le transport relève de Trans Mountain ou qu’il est ultimement sous son

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.* au par. 66.

⁴⁷ Note 2 ci-dessus, au par. 395.

contrôle. Ce critère donne à penser que le transport maritime associé au projet n'est pas accessoire.

iii. Si l'activité doit être réalisée par un tiers, quelle est la nature de la relation entre le promoteur et le tiers; le promoteur peut-il exercer une influence ou diriger la réalisation de l'activité?

S'agissant de ce critère, la Cour indique ce qui suit dans *Tsleil-Waututh Nation* :

À cet égard, Trans Mountain a déclaré... que bien qu'elle ne possède ni n'exploite les navires qui accostent au terminal maritime Westridge, [traduit dans la source] « elle est un membre actif de la communauté maritime et travaille avec les agences maritimes de la Colombie-Britannique à promouvoir des pratiques exemplaires et à faciliter des améliorations pour assurer la sécurité et l'efficacité des navires dans la mer des Salish. » Trans Mountain a aussi invoqué ses normes d'acceptation des navires-citernes, selon lesquelles, elle peut empêcher le chargement de tout navire-citerne qui n'est pas approuvé au terminal maritime Westridge. L'Office a reconnu que Trans Mountain avait la capacité de donner directives aux exploitants des navires-citernes dans les conditions 133, 134 et 144...⁴⁸

L'Office relève toutefois que les expéditeurs par pipeline sont les propriétaires du produit transporté par le réseau pipelinier de Trans Mountain, et qu'il leur incombe d'affréter des navires-citernes pour transporter le produit arrivant au TMW. Les expéditeurs par pipeline ont leur propre processus de vérification et de sélection de navires-citernes qui garantit que les navires-citernes qui accostent au TMW respectent la réglementation internationale et la norme d'acceptation des navires-citernes de Trans Mountain. Il incombe aussi à l'expéditeur par pipeline de prendre des dispositions pour qu'un agent maritime local aide le navire à satisfaire aux exigences logistiques et réglementaires locales⁴⁹.

L'Office admet que Trans Mountain a la capacité de dicter ou d'influencer *certain*s aspects du transport maritime, principalement par le truchement de sa norme d'acceptation des navires-citernes. Certaines exigences de cette norme ne valent que dans les eaux territoriales⁵⁰, tandis que quelques-unes visent également la ZEE⁵¹. Cependant, cette capacité est n'a pas de commune mesure avec celle qu'elle possède pour donner des instructions concernant

⁴⁸ Note 2 ci-dessus, au par. 405 et 406.

⁴⁹ Note 7 ci-dessus, à la page 382.

⁵⁰ À titre d'exemple, la section 4.8.1 de la norme d'acceptation des navires-citernes stipule ceci : [traduction] « tous les bâtiments doivent naviguer dans les eaux canadiennes, en particulier dans la zone relevant de PMV [Port Metro Vancouver], en respectant toute directive supplémentaire donnée par le Terminal. » La section 4.8.3 mentionne que [traduction] « le bâtiment doit en tout temps naviguer dans les couloirs maritimes désignés et respecter les règles pertinentes de l'Administration de pilotage du Pacifique et de Port Metro Vancouver. »

⁵¹ La section 4.8.4 de cette même norme précise ce qui suit : [traduction] « un bâtiment qui projette de partir du Canada et de passer par le détroit Juan de Fuca doit, à la sortie de ce détroit, suivre un cap qui ne se trouve pas à un point plus au nord que franc ouest (270°) jusqu'à ce qu'il ait quitté la ZEE du Canada. » La section 4.8.5 indique que [traduction] « le Terminal peut surveiller la position du bâtiment de temps à autre depuis le moment où il est autorisé à accoster pour son chargement jusqu'à ce qu'il sorte de la ZEE du Canada. »

la composante pipelinière du projet (par exemple, la capacité d'ordonner l'arrêt du pipeline à tout moment s'il y a des préoccupations touchant la sécurité). Quand un navire-citerne part du TMW, la capacité de Trans Mountain d'assurer le respect de toute exigence est très minime.

Ce critère n'est pas probant pour déterminer si le transport maritime est accessoire dans les eaux territoriales, et donne quelque peu à penser qu'il ne l'est pas à l'extérieur de ces eaux.

iv. L'activité est-elle pour le bénéfice exclusif du promoteur ou si d'autres promoteurs peuvent également en bénéficier?

Le pétrole qui est livré au TMW n'appartient pas à Trans Mountain, mais à divers expéditeurs. Dans ce sens, le transport maritime bénéficie à d'autres promoteurs (c.-à-d. les producteurs de pétrole de l'Ouest canadien).

Parallèlement, il n'existe aucun autre pipeline ni aucune autre source qui achemine du pétrole jusqu'au TMW en vue de l'exportation.

L'Office juge que ce critère peut être équivoque, mais penche légèrement vers la conclusion que le transport maritime est accessoire.

v. Quelles sont les exigences des gouvernements fédéral et provincial en matière de réglementation en ce qui concerne l'activité?

L'Office n'a pas le mandat législatif de réglementer le transport maritime. Le Parlement, en contrepartie, a ce pouvoir, et le contrôle qu'il exerce sur le transport maritime est plus étendu que celui de Trans Mountain. Dans les eaux territoriales, sauf pour accorder un droit de passage inoffensif, le Canada a les pleins pouvoirs sur le transport maritime par le truchement d'un régime juridique et réglementaire exhaustif qui encadre la sécurité, la sûreté et la protection de l'environnement, ce qui comprend le confinement du transport maritime à des routes maritimes.

Au-delà des eaux territoriales, le pouvoir du Parlement est notablement réduit. Le Parlement n'a pas le pouvoir de réglementer la circulation maritime dans la ZEE au-delà de ce qui est conforme aux règles et normes internationales, et il n'existe aucune route maritime définie dans cette zone.

Ce critère donne à penser que le transport maritime est accessoire dans les eaux territoriales, mais laisse quelque peu croire que ce n'est pas le cas à l'extérieur de ces eaux.

Conclusion

L'Office juge que les critères ne permettent pas de conclure d'un côté ou de l'autre; mais, considérés dans le contexte de *Tsleil-Waututh Nation*, du décret de la gouverneure en conseil, et du régime législatif, ils appuient la conclusion que le transport maritime connexe au projet est « accessoire » et compris dans le « projet désigné ». Les critères i), iv) et v) tendent à rendre le transport maritime accessoire, le critère ii) ne l'inclut pas, et le critère iii) n'est pas concluant.

L'Office estime que ces directives ne sont que partiellement éclairantes sur ce qui constitue l'étendue géographique appropriée pour le transport maritime lié au projet. Cependant, les conditions entourant les critères iii) et v) changent légèrement en fonction de la distance, et donnent quelque peu à penser que le transport maritime n'est pas accessoire au-delà des eaux territoriales.

4.4 Facteurs relatifs à l'évaluation environnementale

Comme cela a été mentionné plus haut, la question de savoir si le transport maritime connexe au projet est accessoire au pipeline est « une question mixte de fait et de droit largement tributaire de la preuve. »⁵² L'étendue géographique du projet et les limites spatiales à l'intérieur desquelles il est susceptible d'avoir des effets sur les composantes valorisées choisies sont deux points importants dont l'Office doit tenir compte dans toute évaluation environnementale. Il existe généralement plusieurs hiérarchies de limites spatiales qui sont pertinentes à une évaluation. D'ordinaire, elles s'étendent de l'empreinte du projet jusqu'à la zone d'étude régionale. Des limites spatiales bien définies produisent des données utiles et pertinentes sur les effets d'un projet.

Pour établir les limites spatiales, il est crucial de connaître l'emplacement du projet ou la route maritime empruntée. Le matériel d'orientation de l'Agence oblige les promoteurs à préciser l'emplacement du projet, à énumérer les interactions environnementales de celui-ci et à décrire ses effets éventuels⁵³.

L'Office admet que toutes les évaluations environnementales des projets comportent une part d'incertitude et que la finalité, une fois le projet aménagé, peut différer, jusqu'à un certain point, des prédictions formulées dans l'évaluation environnementale. Cependant, puisqu'il n'existe pas de routes maritimes définies dans la ZEE – une vaste région de l'océan –, définir une « route de navigation » avec une quelconque certitude s'avère impossible. Même si on présume que les navires-citernes sortant du détroit Juan de Fuca emprunteront la route la plus directe pour quitter la ZEE, les routes et les vitesses des navires entrant et sortant de cette même zone demeurent incertaines, vu que les destinations peuvent aussi bien être les États de Washington et de la Californie que l'Asie.

Ne connaissant pas une route maritime avec certitude, il s'ensuit qu'on ne peut déterminer les limites spatiales appropriées. Il est tout aussi impossible de prédire les interactions environnementales du projet que d'en énumérer tous ses effets, et personne n'est en mesure d'évaluer adéquatement les mesures d'atténuation réalisables sur les plans technique et économique qu'il y a lieu de prendre pour se conformer à la LCEE (2012)⁵⁴. Toute tentative pour mener une évaluation environnementale dans la ZEE équivaldrait à faire cet exercice pour un pipeline en ignorant le parcours ou le tracé proposé. L'information que l'on recueillerait serait peu sûre, par opposition à une information significative, sur l'incidence du projet, ce qui ne serait pas utile à la gouverneure en conseil comme outil de planification et de décision. Aucun participant n'a expliqué à l'Office de façon suffisamment claire comment une évaluation

⁵² Note 2 ci-dessus, au par. 391.

⁵³ Note 1 ci-dessus.

⁵⁴ Par exemple, les alinéas 19(1)a), b) et d) de la LCEE (2012).

environnementale susceptible de produire des résultats valables pourrait être réalisée dans la ZEE, où la route qu’empruntent les navires-citernes est incertaine. Le transport maritime dans les eaux territoriales est notablement et significativement différent. Comme cela a été mentionné déjà, les zones d’étude retenues par l’Office pour mener son évaluation initiale du transport maritime lié au projet étaient concentrées sur les routes maritimes d’arrivée et de sortie.

Plusieurs évaluations environnementales menées en vertu de la LCEE (2012) ont pris en considération le transport maritime connexe au projet, mais elles s’en sont tenues uniquement à une étendue géographique qui n’excédait pas la limite des eaux territoriales. La plupart ne prenaient en compte que la navigation jusqu’à une station de pilotage (située dans les eaux territoriales) ou à un endroit situé plus près de la rive.

Projet	Limite spatiale pour l’évaluation du transport maritime lié au projet
Terminal 2 à Roberts Bank	Circulation maritime dans la zone relevant de Port Metro Vancouver uniquement ⁵⁵
Enbridge Northern Gateway	Jusqu’à la limite des eaux territoriales de 12 miles nautiques ⁵⁶
Jetée maritime de Wespac sur l’île Tilbury	Jusqu’à la station de pilotage ⁵⁷
Pacific NorthWest LNG	Jusqu’à la station de pilotage de l’île Triple ⁵⁸
Terminal d’exportation de LNG Canada	Jusqu’à la station de pilotage de l’île Triple ⁵⁹
Projet de gaz naturel liquéfié de Prince Rupert	Jusqu’à la station de pilotage de l’île Triple ⁶⁰
Woodfibre LNG Limited	Howe Sound ⁶¹

⁵⁵ Agence canadienne d’évaluation environnementale, [Lignes directrices actualisées pour la rédaction d’une étude d’impact environnemental pour le projet du Terminal 2 à Roberts Bank](#), note de couverture, section 17.1.2 (17 avril 2015) à la page 39, en ligne : ACÉE <<https://ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80054/101303F.pdf>>.

⁵⁶ Canada, Office national de l’énergie, [Considérations – Rapport de la commission d’examen conjoint du projet Enbridge Northern Gateway](#), vol 2, section 8.6.1 (décembre 2013) à la page 205, en ligne : Office <<https://apps.neb-one.gc.ca/REGDOCS/Fichier/T%C3%A9l%C3%A9chargement/2396268>>. <https://www.ceaa.gc.ca/050/documents/p21799/80935F.pdf>

⁵⁷ Agence canadienne d’évaluation environnementale, [Avis de lancement d’une évaluation environnementale et approbation de la substitution](#) (10 juillet 2015), en ligne : ACÉE < <https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/evaluations/document/101960?culture=en-fr>>.

⁵⁸ Agence canadienne d’évaluation environnementale, [Projet de gaz naturel liquéfié Pacific NorthWest – Rapport d’évaluation environnementale](#), annexe 11.1 (septembre 2016) à la page 210, en ligne : ACÉE <<https://www.ceaa.gc.ca/050/documents/p80032/115668F.pdf>>.

⁵⁹ BC Environmental Assessment Office, [LNG Canada Export Terminal Project Assessment Report](#), section 5.6.1 (6 mai 2015) à la page 86 (en anglais), en ligne : ACÉE <<https://www.ceaa.gc.ca/050/documents/p80038/101852E.pdf>>.

⁶⁰ Agence canadienne d’évaluation environnementale, [Lignes directrices relatives à l’étude d’impact environnemental pour le projet de gaz naturel liquéfié de Prince Rupert](#) (20 août 2013) à la page 12, en ligne : ACÉE <<https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80042/93670F.pdf>>.

⁶¹ BC Environmental Assessment Office, [Woodfibre LNG Project Assessment Report](#), section 7.3.1 (19 août 2015) à la page 145 (en anglais), en ligne : BCEAO <<https://projects.eao.gov.bc.ca/api/document/58869291e036fb01057690bc/fetch>>.

Projet	Limite spatiale pour l'évaluation du transport maritime lié au projet
Terminal maritime en rive nord du Saguenay	En aval, jusqu'à l'embouchure de la rivière Saguenay ⁶²
Projet Énergie Saguenay – Terminal d'exportation de gaz naturel liquéfié	Jusqu'à l'embouchure de la rivière Saguenay ⁶³
Projet d'aménagement d'un quai multifonctionnel en eau profonde dans le port de Québec – Beauport 2020	Dans les limites du port de Québec ⁶⁴

Les évaluations environnementales énumérées ci-dessus ont toutes été réalisées par l'Agence ou le BC Environmental Assessment Office, avec l'autorisation du ministre de l'Environnement du Canada aux termes d'une décision de remplacement. À l'exception du projet de Pacific Northwest LNG, les motifs de ces décisions sur la portée des projets n'ont pas été donnés :

La portée spatiale de l'évaluation du transport maritime pour le projet a été déterminée en fonction des effets environnementaux potentiels, de la zone de contrôle du promoteur pour laquelle l'Agence peut établir des conditions exécutoires et de la portée des évaluations environnementales de projets de gaz naturel liquéfié similaires⁶⁵.

L'Office n'est au courant d'aucune évaluation environnementale ayant tenu compte du transport maritime lié à un projet à l'extérieur des eaux territoriales⁶⁶ (il faut faire la distinction avec les

⁶² Agence canadienne d'évaluation environnementale, [Lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental – Terminal maritime en rive nord du Saguenay](#), section 9.2 (21 août 2015) à la page 35, en ligne : ACÉE <<https://ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80103/102207F.pdf>>. Il est à noter que l'embouchure de la rivière Saguenay ne va pas jusqu'à la station de pilotage des Escoumins ou à la limite des eaux territoriales.

⁶³ Agence canadienne d'évaluation environnementale, [Lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental – Terminal d'exportation de gaz naturel liquéfié d'Énergie Saguenay](#), section 9.2 (14 mars 2016) à la page 42, en ligne : ACÉE <<https://ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80115/108257F.pdf>>.

⁶⁴ Agence canadienne d'évaluation environnementale, [Lignes directrices pour la préparation d'une étude d'impact environnemental – Projet d'aménagement d'un quai multifonctionnel en eau profonde dans le port de Québec – Beauport 2020](#), section 3.1 (16 octobre 2015) à la page 3, en ligne : ACÉE <<https://www.ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80107/103179F.pdf>>.

⁶⁵ Note 58 ci-dessus, à la page 196. *Le Rapport d'évaluation environnementale du Terminal maritime en rive nord du Saguenay* (octobre 2018) expose également les raisons pour ne prendre en considération que le transport maritime dans les eaux territoriales, à la page 6 (en ligne) : ACÉE <<https://ceaa-acee.gc.ca/050/documents/p80103/125802F.pdf>>. L'Office n'a pas tenu compte de ce rapport d'évaluation environnementale parce qu'il a été rendu public après sa décision du 12 octobre 2018, mais il en a fourni la référence pas souci d'exhaustivité du sujet. L'Agence a conclu que le transport maritime qui se déroulerait à l'extérieur de la zone de juridiction de l'Administration portuaire du Saguenay n'est pas une activité concrète accessoire et, par conséquent, ne fait pas partie du projet désigné : « Bien que la navigation à l'extérieur de la zone de juridiction demeure une activité complémentaire au projet, la navigation ayant lieu à l'extérieur de la zone de juridiction n'incombe pas au promoteur et le degré d'influence que le promoteur pourrait exercer sur les tiers navigant en dehors de sa zone de juridiction n'est pas suffisant pour en faire une activité accessoire au projet. De plus, la navigation à l'extérieur de la zone de juridiction du promoteur est une activité réglementée par différentes lois et la navigation ne serait pas au seul bénéfice du promoteur. »

⁶⁶ Aucun participant, non plus, n'a fourni d'exemples du genre.

évaluations environnementales de projets désignés dont les principales activités se trouvaient elles-mêmes dans la ZEE, comme des forages extracôtiers).

Les évaluations environnementales relatives à ces projets appuient l'inclusion du transport maritime connexe au projet comme une activité « accessoire » et fournissent un éclairage sur ce qui constitue une étendue géographique appropriée. L'Office juge concluante la démarche uniforme adoptée par des tribunaux spécialisés dans d'autres évaluations environnementales, qui n'ont pas pris en compte le transport maritime associé au projet au-delà de la limite des eaux territoriales. Cela tend à démontrer l'existence du « degré de proximité » suffisant dont il est question dans *Taseko* et donne à penser que cette démarche est raisonnable dans le contexte du régime législatif de la LCEE (2012). Ces autres évaluations environnementales renforcent l'opinion de l'Office que les activités maritimes additionnelles dans la ZEE ne sont pas « accessoires » et qu'elles ne devraient pas faire partie du « projet désigné ».

L'Office prend acte des préoccupations exprimées par des participants au sujet des effets environnementaux du transport maritime dans la ZEE, y compris les effets nocifs sur des espèces en péril, et il comprend ces préoccupations. Cependant, les évaluations environnementales de projets donnés ne visent pas à réaliser ce qui serait comparable à une étude régionale du transport maritime dans une vaste zone comme la ZEE. Le ministre d'Environnement et Changement climatique est habilité à réaliser une étude régionale, et le processus à cette fin fait l'objet d'une partie distincte de la LCEE (2012)⁶⁷. Par ailleurs, l'Office fait remarquer que la probabilité et les conséquences d'un incident maritime diminuent plus la distance de la côte augmente, compte tenu de la circulation maritime et des dangers liés à la navigation⁶⁸. D'où le fait que les mesures visant à réduire les risques, comme le pilotage, le recours à des remorqueurs d'escorte et des systèmes de contrôle du trafic, soient concentrées dans les eaux territoriales⁶⁹.

Enfin, il importe de faire la distinction entre les effets du projet désigné et la portée du projet désigné lui-même. L'alinéa 5(1)b) de la LCEE (2012) précise que les effets peuvent être pris en compte même s'ils se produisent dans la ZEE ou à l'étranger. Par exemple, il est possible d'englober les effets d'un déversement lié à un projet qui ont des incidences dans la ZEE. Il s'ensuit que, même si seul le transport maritime lié au projet dans les eaux territoriales doit faire partie du « projet désigné », l'Office peut prendre en compte les effets de ce même transport à l'extérieur de ces eaux, y compris l'incidence transfrontalière.

5. Conclusion

L'Office a tenu compte du régime législatif applicable, de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Tsleil-Waututh Nation*, du décret de la gouverneure en conseil, de la jurisprudence, du matériel d'orientation de l'Agence et de questions d'ordre pratique qui concernent une évaluation environnementale. Il a appliqué toutes ces informations aux faits particuliers de la présente affaire et a conclu que le transport maritime connexe au projet entre le TMW et la limite des eaux territoriales de 12 miles nautiques est « accessoire » à la composante pipelinère du projet.

⁶⁷ Art. 73 à 77.

⁶⁸ Trans Mountain, Comments on Spatial Limit of Project-Related Marine Shipping (9 octobre 2018), aux pages 6 et 7 (en anglais).

⁶⁹ [Trans Mountain Expansion Project, volume 8C, partie 2, pièce B21-1 à la page 1.](#)