

# Bureau d'audiences publiques sur l'environnement : enjeux liés aux gaz de schiste

## LÉGISLATION QUÉBÉCOISE (L2-1) ET PROPOSITIONS D'ENCADREMENT LÉGISLATIF ET DE GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION DU GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC (L3-1)

Présentée par  
Paule Halley, professeure  
Chaire de recherche du Canada  
en droit de l'environnement  
Faculté de droit,  
Université Laval

16 avril 2014



# Une évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste au Québec

28 octobre 2011 - Plan de réalisation de l'ÉES

L1-1 : Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste : Alberta, Colombie-Britannique, New York, Pennsylvanie, France (août 2012).

L2-1 : La législation québécoise concernant l'industrie du gaz de schiste (déc. 2012).

L3-1 : Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec (avril 2013).

En ligne : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/Tableau-etudes-29-novembre-2013.pdf> (p. 11)

# Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste

Description de la législation québécoise  
encadrant les activités d'exploration  
et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1)

17 janvier 2013

Présentée par  
**Chaire de recherche du Canada  
en droit de l'environnement**

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

## *Loi sur le développement durable (2006)*

L'article 6 énonce 16 principes du DD devant guider l'action de l'Administration publique :

- a) «santé et qualité de vie» : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature
- b) «équité et solidarité sociales»
- c) «protection de l'environnement»
- d) «efficacité économique»
- e) «participation et engagement»
- i) «prévention»
- j) «précaution»
- g) «subsidiarité»
- n) «production et consommation responsables»
- o) «pollueur payeur»
- p) «internalisation des coûts»

### **Examen en trois temps :**

**L'administration publique**

**L'industrie**

**La population**

*Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau (2009).*

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

**Aspects généraux.** Au Canada, ce sont les provinces qui sont compétentes pour légiférer sur les ressources minérales présentes sur leur territoire.

Le droit minier québécois se fonde sur la domanialité et la divisibilité des droits réels sur les ressources du sous-sol et de surface.

Au Québec, les ressources minérales sont administrées de manière sectorielle : secteur minier et secteur environnemental

*Loi sur les mines*

*Loi sur la qualité de l'environnement*

Cet encadrement législatif est peu aisé à comprendre pour le public et les promoteurs. Cela peut également nuire à la coordination des interventions de l'administration publique.

L'encadrement législatif centralise les décisions touchant l'allocation des ressources et la perception des redevances, alors que les impacts environnementaux et sociaux sont surtout locaux.

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

**Au plan technique**, entre 2006 et 2010, les activités d'exploration du gaz de schiste n'ont pas été réalisées dans un vide juridique au Québec.

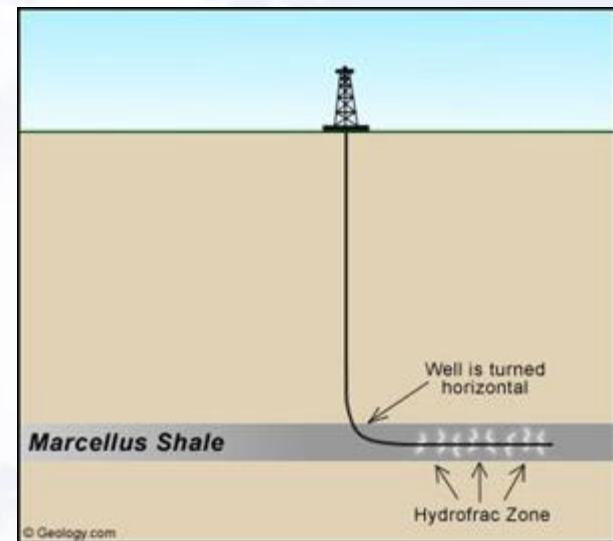
Ce qui retient l'attention : la législation applicable n'a pas été élaborée ni révisée pour tenir compte des particularités/nouveautés associées à cette industrie :

- Les forages horizontaux
- La fracturation hydraulique à haut volume

Mettre à jour les normes : les distances séparatrices, le coffrage des puits, les tests d'étanchéité et les mesures d'urgence, les prélèvements en eau, les matières résiduelles, etc.

Intégrer les principes juridiques de la *Loi sur le développement durable*.

Comblent certaines lacunes.



A horizontal gas well.

Image courtesy Brad Cole, Geology.com

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

**Au plan juridique**, le droit minier est demeuré imperméable au développement durable

Les résistances sont fortes :

Projet de loi n° 14 intitulé « Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable » (août 2011).

Projet de loi n° 79 intitulé « Loi modifiant la Loi sur les mines » (2009).

Les principaux constats :

- Fracturation à haut volume et forages horizontaux,
- Libre accès (free mining),
- Préséance des activités d'exploration minière,
- Droit d'exproprier les propriétaires fonciers,
- Exemptions environnementales,
- Participation du public.

Apparaissent comme autant de sources de conflits à l'échelle locale.

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

**Le droit d'entrée : « libre accès », premier arrivé, premier servi**

L'État attribue les titres miniers suivant la règle du « free mining ».

Désignation sur carte du claim (droit réel).

Permis d'exploration pour le pétrole et le gaz (droit réel).

Plus de 92 % du territoire québécois est constitué de terres publiques.

Sur les terres privées, la *Loi sur les mines* (art. 235) accorde un pouvoir d'expropriation aux titulaires de droits miniers qui est un privilège dérogatoire au droit commun de la propriété susceptible de créer un déséquilibre des forces et des moyens pour les propriétaires fonciers.

Les particuliers et les acteurs locaux concernés n'ont pas beaucoup d'intérêt à accueillir une industrie extractive dans leur milieu.

Le libre accès et le pouvoir d'expropriation accordé à l'industrie se concilient difficilement avec le projet de développement durable et ses principes d'équité et solidarité sociales, de subsidiarité et de participation.



# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

## Prédominance des activités minières sur la planification et l'aménagement du territoire

Prédominance des activités minières sur celles de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* :

**246.** Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines

Cet héritage législatif s'intègre difficilement au projet de développement durable et à ses principes directeurs de subsidiarité et de participation.

De plus, ils ne prend pas en considération les particularités des opérations de forage et de fracturation.

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

## Les exemptions à la législation environnementale

La réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* accorde de nombreuses exemptions aux activités d'exploration minière.

De plus, les mesures vouées à la protection des habitats et de la biodiversité imposent moins de restrictions et d'obligations aux activités exploratoires.

Les modifications réglementaires de 2011 ont réduit l'exemption offerte aux activités d'exploration en assujettissant :

- Tous les travaux de forage destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale, et
- Toutes les opérations de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel.

Les autres forages ne sont pas soumis au contrôle préalable du MDDEFP.

L'assujettissement se réalise « puits par puits », sans vue d'ensemble sur le projet, et « étape par étape » suivant le développement du site et les demandes du promoteur.

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

## Participation du public : peu d'opportunités en matière de développements miniers

L'exploration jouit d'une exemption au régime d'autorisation préalable de la LQE.

Seuls les grands projets d'exploitation sont soumis à la procédure d'EÉIE de la LQE.

Accès à l'information :

Non divulgation des renseignements concernant les contaminants.

La *Loi sur les mines* et la *Loi sur l'impôt minier* contiennent des dérogations au droit d'accès du public à l'information environnementale et financière.

Les plans et les mesures d'urgence ne sont pas accessibles et publics.

Les peuples autochtones ne sont pas consultés avant l'acquisition des claims.

Modifications aux règlements de la LQE (juin 2011) :

- modifications au *Règlement relatif à l'application de la LQE*
- Règlement sur la transmission de certains renseignements liés aux travaux de forage et de fracturation de puits gaziers et pétroliers.*

# La législation québécoise applicable à l'industrie du gaz de schiste

**Certains impacts des activités de développement de l'industrie ne sont pas pris en compte par le cadre législatif actuel : quelques lacunes identifiées**

Changement climatique : quelle contribution de l'industrie au bilan d'émission ?

Arrimage des permis et autorisations: introduire des conditionnalités ou des préséances  
Réseaux municipaux (prélèvements et assainissement)

Échantillonner au préalable les eaux des puits privés et les prises d'eau potable.

Gestion des eaux usées et résidus de forage :  
ne rien laisser sur place; préférer les réservoirs  
aux bassins de rétention.

Contrôler l'introduction des espèces exotiques.

Prendre en compte l'usure prématurée des  
routes locales : compensation ?



Bassins de récupération hors sol. Source : Canadian Institute Eastern Canada Shale gas symposium, Montréal, mars 2011.

# ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE SUR LE GAZ DE SCHISTE

## PROPOSITIONS D'ENCADREMENT LÉGISLATIF ET DE GOUVERNANCE EN MATIÈRE D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION DU GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC (L3-1)

Présentée par  
Chaire de recherche du Canada  
en droit de l'environnement  
Université Laval

23 avril 2013



## **L3-1 : Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste**

Mandat : Les études sur les législations étrangères et l'analyse de la législation québécoise serviront à déterminer, le cas échéant, de nouveaux champs d'interventions de la législation québécoise et à proposer des mécanismes d'intervention adaptés. Cette nouvelle législation devrait s'insérer dans un processus de gouvernance participative, à l'image des avancées réalisées au Québec en matière de gouvernance de l'eau.

Plan de réalisation, p. 65

2 scénarios juridiques :

Aucun développement : un moratoire

Développement :

- 1) une directive administrative
- 2) un règlement environnemental
- 3) une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures

## **Scénario « Aucun développement » : adoption d'une loi-moratoire**

**Justification** : Principe de précaution et préservation de la ressource pour les générations futures.

**Points à surveiller** : Situation des permis existants.

Responsabilité pour les puits existants.

Prise en compte des scénarios de l'ÉES et des résultats de la consultation du public.

**Le scénario « Développement »** commande une mise à jour des normes techniques devant se fonder sur les principes de précaution, pollueur-payeur, équité, subsidiarité et participation publique.

Quel instrument juridique retenir ? Une simple directive administrative, un règlement environnemental, des modifications à la *Loi sur les mines* ou l'adoption d'une *Loi sur les hydrocarbures* ?

## **Scénario « développement » : une directive et la mise à jour des normes juridiques**

**Directive du MDDEFP** couvrant l'ensemble des activités et des autorisations environnementales.

**Avantages** :

- Simplifie la mise en œuvre
- Favorise la cohérence et la compréhension des obligations par les intervenants

**Inconvénients** :

- Caractère non-contraignant d'une directive
- Nécessite de nombreuses modifications réglementaires et législatives
- Dispersion des normes demeure
- Principes du D.D. sont peu pris en compte



## **Scénario « développement » : une directive et la mise à jour des normes juridiques**

*Loi sur la qualité de l'environnement* : régime sur les prélèvements d'eau et nouveau registre public particulier à l'industrie

*Règlement d'application de la L.q.e.* : Interdictions, obligations de caractérisation et de production de plusieurs plans de gestion préalablement à l'émission du C.A.

*Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* : caractère public des renseignements transmis.

*Loi sur la conservation du patrimoine naturel* : Interdictions concernant les aires inscrites au Registre des aires protégées.

*Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* : Interdictions, distances séparatrices, garantie et assurances.

## **Scénario « Développement » : un règlement environnemental particulier**

- Avantages :** Efficacité d'un cadre réglementaire unique;  
Permet de clarifier l'ensemble des obligations imposées en matière de protection de l'eau, de l'air, des sols, de la biodiversité et des aires protégées;  
Permet de prendre en compte les milieux habités et les principes directeurs du développement durable;  
Permet d'introduire de nouvelles obligations;

Contient les modifications législatives et réglementaires du scénario précédent.

- Désavantages :** La législation minière continue de s'appliquer;  
Certains principes du D.D. demeurent peu pris en compte.

# **Scénario « Développement » : un règlement environnemental particulier**

## **Structuration d'un règlement sur les hydrocarbures**

- Définitions
- Objet et principes de développement durable
- Certificat d'autorisation préalable en vertu de l'article 22 de la LQE
- Information et participation du public
- Normes de localisation et distances minimales
- Nouveaux forages sur le site et fracturations d'un puits
- Prévention de la pollution des eaux
- Prévention de la pollution de l'air
- Gestion des résidus et des matières dangereuses
- Transmission des renseignements et tenue d'un registre
- Remise en état des lieux et fermeture d'un puits
- Sanctions et pénalités administratives
- Droits annuels

# Scénario « Développement » : une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures

- Avantages** : Particularités de l'industrie reconnues dans une loi;
- Introduire les principes du développement durable et de la gouvernance participative, sans avoir à modifier la *Loi sur les mines*;
  - Assujettir des plans quinquennaux de développement de l'industrie à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts et prendre en compte des mécanismes de planification régionaux;
  - Préciser le partage des attributions entre les acteurs institutionnels et permettre la création d'une Agence;
  - Revoir le régime des redevances, son partage et des droits des particuliers;
  - Intégrer le contenu du règlement environnemental proposé.



**FIN !**