

MÉMOIRE DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

PRÉSENTÉ À

**LA COMMISSION D'ENQUÊTE
DU BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT
SUR LES ENJEUX LIÉS À L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DU
GAZ DE SCHISTE DANS LE SHALE D'UTICA DES BASSES-TERRES
DU SAINT-LAURENT.**

Le 29 mai 2014

Préparé par

Me Jean Baril, docteur en droit
Administrateur du CQDE

Me Alexandre Desjardins, LL.M.
Avocat au CQDE

© 2014
Centre québécois du droit de l'environnement
454, avenue Laurier Est
Montréal, Québec, Canada
H2J 1E7
Téléphone: (514) 272-2666 poste 26
Courriel: info@cqde.org
Site internet: www.cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CQDE	1
1. UN PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE INNOVATEUR	2
2. LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES IMPOSE LE CHOIX DU SCÉNARIO « AUCUN DÉVELOPPEMENT »	5
3. RECOMMANDATIONS SUBSIDIAIRES QUANT À D'ÉVENTUELS MÉCANISMES D'AUTORISATION CONCERNANT L'INDUSTRIE DU GAZ DE SCHISTE	9
3.1. Adopter une loi et d'une réglementation spécifiques aux hydrocarbures	9
3.2. Clarifier la distinction entre exploration et exploitation en termes d'impacts environnementaux et sociaux	11
3.3. Mieux définir les termes utilisés et garantir l'application de nos mécanismes d'autorisation et d'information.	11
<i>De dangereux glissements sémantiques à dénoncer</i>	<i>13</i>
3.4. Renforcer prioritairement les mécanismes d'accès à l'information environnementale	15
<i>Une interprétation erronée des mécanismes d'accès à l'information environnementale</i>	<i>15</i>
<i>Pour une divulgation d'informations élargie</i>	<i>16</i>
3.5. Prendre en compte le principe de précaution	17
CONCLUSION	18

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») a été fondé en 1989. Depuis, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Le CQDE offre de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés. Le CQDE offre également des conférences en droit de l'environnement à l'intention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le citoyen, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causeries sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité.

Lorsqu'approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public¹. Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé au CQDE le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement afin que notre organisme puisse présenter ses commentaires sur la juste interprétation de l'article 976 du *Code civil du Québec*, en matière de troubles de voisinage².

Le CQDE a été fort actif sur la question du gaz de schiste au Québec, soit en intervenant devant la Commission d'accès à l'information pour obtenir des documents refusés par le ministère responsable de la protection de l'environnement ou par l'industrie, de même qu'en participant activement au processus d'évaluation et d'examen entourant cette industrie. En novembre 2010, le CQDE déposait d'ailleurs au BAPE un volumineux mémoire préparé conjointement avec la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement sur les enjeux liés à cette industrie³.

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] CAI (CQ).

² *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 CSC 64, [2008] 3 RCS 392, EYB 2008-150682.

³ CQDE, « Gaz de schiste », en ligne : CQDE <<http://www.cqde.org/analyses/dossier-gaz-de-schiste/>>.

1. UN PROCESSUS D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE INNOVATEUR

L'industrie des gaz de schiste et l'imminence de l'exploitation de cette nouvelle filière énergétique sont apparues subitement au sein de la population québécoise il y a quelques années. Après un départ confus, un processus innovateur d'évaluation environnemental a été mis en place au Québec. C'est pourquoi il nous paraît nécessaire, dans un premier temps, de formuler quelques commentaires sur les différents processus d'évaluation et d'examen ayant eu lieu depuis 2010 concernant le gaz de schiste au Québec et dans lequel s'insère le présent mandat de la Commission.

Nous espérons d'ailleurs que le rapport de la Commission indiquera les lacunes et les avancées des processus suivis, afin que cette expérience ait des impacts positifs pour le futur et ouvre la voie à une nécessaire bonification de nos textes législatifs et réglementaires en matière de protection de l'environnement au Québec.

Le CQDE accueille favorablement le processus d'évaluation et d'examen qui a été retenu et suivi au Québec, surtout considérant qu'il y a quatre ans à peine, un tel processus était considéré comme inutile par plusieurs. Le mandat donné au BAPE en 2010, la tenue subséquente d'une évaluation environnementale stratégique et l'actuel mandat de consultation donné au BAPE sont le résultat d'une importante mobilisation citoyenne, puisque non prévus par la loi. Lorsqu'on compare avec la situation internationale concernant le gaz de schiste, le Québec a suivi une démarche de consultation et d'information de sa population assez exemplaire et qui mérite d'être saluée. Elle nécessite tout autant un bilan et des critiques constructives pour le futur.

Le présent mandat du BAPE, tout comme celui de 2010, ne relève pas de la procédure régulière d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement⁴. Il provient plutôt des pouvoirs généraux du ministre et de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après LQE). Au Québec, faute d'un encadrement législatif et réglementaire d'une procédure d'évaluation environnementale stratégique, permettant l'évaluation de plans, politiques ou programmes gouvernementaux, c'est en vertu de ce pouvoir discrétionnaire du ministre qu'on peut espérer que soit assurée l'analyse publique d'une filière, comme celle des gaz de schiste, en amont des projets de développement particuliers.

Comme plusieurs, notre organisme a été critique du mandat donné au BAPE à l'automne 2010⁵. En effet, ce mandat malmenait de nombreux principes entourant la participation publique et l'évaluation environnementale, principes pourtant développés internationalement

⁴ *Loi sur la qualité de l'environnement*, LRQ c Q-2, art 31.1 à 31.9 et règlements afférents.

⁵ Collectif de spécialistes en consultation publique, « Gaz de schiste : un test pour l'indépendance du BAPE », *Le Devoir*, 17 septembre 2010, en ligne : <<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/296356/gaz-de-schiste-un-test-pour-l-independance-du-bape>>.

depuis plus de 40 ans. De plus, ce mandat s'éloignait de l'expérience accumulée du BAPE en terme « d'audiences génériques »⁶.

Puis, en janvier 2011, le CQDE a écrit une lettre au Comité responsable de l'évaluation environnementale sur les gaz de schiste concernant la Consultation sur le plan de réalisation de l'Étude environnementale stratégique sur les gaz de schiste. Certains commentaires méritent d'être rappelés et peuvent même s'appliquer à la présente audience du BAPE. Nous indiquions alors :

Le CQDE estime que le plan de réalisation de l'ÉES présenté par le Comité est, dans l'ensemble, positif et prometteur. Il existe néanmoins certains éléments sur lesquels nous estimons que des améliorations ou des modifications sont souhaitables.

Le Plan de réalisation prévoit qu'« il a été décidé que le Comité procéderait à au moins trois exercices de participation s'articulant aux principales étapes de l'évaluation environnementale stratégique ». Le premier de cet exercice étant le présent, les autres devraient concerner la réalisation des études (mise en place de comités miroir) ainsi que les rapports faisant état des analyses du comité. Dans l'état actuel des choses, cette formule nous semble acceptable. Une attention particulière devrait cependant être apportée aux modalités de ces consultations.

Or, les comités miroirs devant permettre une information et une consultation permanente entre le comité ÉES et la société civile, un échange sur le contenu des études à réaliser et leur contenu final, ont été abandonnés, pour des raisons que nous ignorons. D'ailleurs, si le principal point positif de l'ÉES tenue semble être l'information divulguée à la population suite à la préparation des 73 études effectuées, la participation publique entourant les travaux de l'ÉES semble être sa principale lacune. De fait, outre une consultation initiale sur son Plan de réalisation, le Comité ÉES n'a que très peu consulté la population durant ses 30 mois de travaux. Il faut aussi dire que c'est le précédent gouvernement qui a décidé, en 2013, de confier cette consultation à l'actuelle commission du BAPE.

La lettre du CQDE énonçait aussi :

Selon le CQDE, il est essentiel pour la crédibilité des travaux du Comité que tout se passe dans la plus grande transparence, de façon à respecter les principes d'accès au savoir et à l'information prévus par la *Loi sur le développement durable*. Nous ne pouvons que déplorer le silence entourant les travaux du comité durant les premiers mois de sa formation ainsi que le secret entourant les personnes ou organismes qui auront la tâche de mener les nombreuses études mentionnées dans le Plan. Pour un, le CQDE aurait été intéressé à répondre à un éventuel « appel d'offres » concernant les études juridiques à réaliser.

D'autre part, nous sommes d'avis que la consultation du public sur le terrain ne devrait pas être strictement limitée aux régions actuellement prévues, mais à l'ensemble de la population. Bien que les résidents des basses-terres du Saint-Laurent sont les plus susceptibles de subir directement des nuisances en lien avec l'exploration

⁶ Centre québécois du droit de l'environnement et Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, « *Mémoire conjoint du CQDE et de la CRCDE* (18 novembre 2010), en ligne : CQDE <<http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/11/Mémoire-CQDE-CRCDE.pdf>>, aux pp. 7 et ss.

et l'exploitation des gaz de schiste, il demeure que selon le droit minier québécois, les ressources naturelles du sous-sol appartiennent à l'État, et non aux propriétaires superficiaires. En outre, la formation géologique pouvant contenir des gisements de gaz de schiste couvre bien plus que les trois régions mentionnées dans le Plan.

Il serait donc opportun que le Comité, dans sa démarche de consultation du public pour l'accomplissement de son mandat, porte une attention particulière à ce que tous les citoyens du Québec, dont l'État doit servir les intérêts, aient une égale opportunité de faire valoir leur point de vue. Outre dans les trois régions principalement visées actuellement par l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, des audiences publiques devraient à notre avis minimalement avoir lieu à Québec, à Montréal et ailleurs.

Ces commentaires nous semblent toujours pertinents et ceux concernant les limites « géographiques » du mandat s'appliquent aussi à l'actuelle commission du BAPE. Par ailleurs, on se doit de remettre en question la décision politique d'écarter les régions visées par le pétrole de schiste de toutes ces consultations alors que les techniques employées, ainsi que les impacts environnementaux et sociaux, sont les mêmes. Selon les partis au pouvoir, le comité responsable de l'ÉES a fait l'objet de changements de mandats à ce sujet, et ce, sans aucune consultation du public à cet égard. Nous espérons que l'actuelle commission du BAPE indiquera clairement que certains de ses avis et constats doivent trouver application dans les régions concernées par le pétrole de schiste, les forages et la fracturation hydraulique.

Finalement, la lettre du CQDE mentionnait :

Le CQDE souhaite souligner le caractère novateur de la présente démarche d'évaluation environnementale stratégique au Québec. Afin de consolider cette avancée, nous sommes d'avis qu'il serait pertinent qu'à la fin de son présent mandat, le Comité fasse un bilan de son expérience et que ce dernier soit disponible au public. À cette occasion, le Comité devrait se prononcer sur la pertinence d'inclure le processus d'ÉES dans le droit québécois. Selon nous, le fait que rien dans la législation québécoise ne prévoit les règles de procédure entourant une ÉES (composition, mandat, règles d'éthique et de procédure, etc.) a nui au démarrage et à la crédibilité des travaux de l'actuel Comité.

Le Comité responsable de l'ÉES n'a malheureusement pas produit un bilan de son expérience, mais il s'est prononcé sur la pertinence d'inclure la procédure d'évaluation environnementale stratégique dans la législation québécoise :

Ces expériences, conjuguées aux évaluations environnementales stratégiques menées dernièrement, conduisent le Comité à recommander au gouvernement du Québec de mettre en place un processus d'évaluation environnementale stratégique et d'en codifier les règles dans un texte de loi. Le Comité est convaincu que cette approche de planification, combinée aux principes de la Loi sur le développement durable, donnerait aux décideurs publics un outil efficace pour élaborer des politiques dans les

domaines des ressources naturelles, de la gestion du territoire et des transports, en particulier, et de l'énergie sous toutes ses formes⁷.

Les différences marquées entre la façon de procéder à l'ÉES sur les hydrocarbures dans le Saint-Laurent⁸ et celle sur le schiste, le caractère préjudiciable de la totale discrétion laissée aux pouvoirs politiques en place sur la façon d'informer et de consulter la population de même que sur les enjeux à traiter nous apparaissent nécessiter une attention particulière de l'actuelle commission du BAPE et nous souhaitons qu'elle réitère l'importance de prévoir légalement cette procédure dans notre législation environnementale.

2. LA LUTTE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES IMPOSE LE CHOIX DU SCÉNARIO « AUCUN DÉVELOPPEMENT »

La problématique des changements climatiques a donné lieu à une convention internationale signée en 1992 et ratifiée par le Canada. Le *Protocole de Kyoto*, adopté en vertu de cette convention, a par la suite été ratifié par le Canada avant d'être répudié par le gouvernement conservateur de M. Harper. Le Québec s'est inscrit dès le départ comme un chef de file sur cette question en adoptant un Plan d'action pour la période 2006-2012, puis un second pour la période 2013-2020. Le Québec est l'une des rares régions situées en Amérique à avoir atteint sa cible de réduction de GES en 2012. Cependant, le Plan d'action 2013-2020 fixe au Québec une cible de réduction de 20% sous le seuil de 1990 pour l'année 2020 et le gouvernement Marois a ensuite fixé cet objectif à 25%. Il s'agit, de l'avis de tous, d'un objectif très ambitieux. Comme l'indique la conclusion du Plan d'action 2013-2020 :

Le succès de la lutte aux changements climatiques nécessite un virage majeur en matière de choix collectifs et individuels. En fait, les réductions d'émissions de GES nécessaires à l'horizon 2020 et au-delà reposent sur la capacité de nos sociétés de se développer, de produire, de consommer et de se déplacer autrement.

Ce défi représente une occasion exceptionnelle pour le Québec de réduire sa dépendance aux énergies fossiles, principales responsables de nos émissions de GES, d'accélérer la transition vers une économie verte et ainsi assurer à la population du Québec et aux générations futures un avenir sain et prospère dans une perspective de développement durable

Préserver la capacité des générations à investir dans leur qualité de vie est une question d'équité intergénérationnelle et de choix de société responsable.⁹

⁷ Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, « Rapport synthèse : Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste » (Janvier 2014), en ligne : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2014/02/EES-rapport-synthese_final_web_janv-2014.pdf>.

⁸ Gouvernement du Québec, « Hydrocarbures en milieu marin : Rapport d'étude final de l'évaluation environnementale stratégique », en ligne : <<http://hydrocarburesmarins.gouv.qc.ca>>.

⁹ Québec, Gouvernement du Québec, *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/pacc2020.pdf>, à la p 53.

Le CQDE est en accord avec ces énoncés et considère que ceux-ci doivent trouver une application concrète dans toute décision du gouvernement québécois concernant l'industrie du gaz de schiste au Québec.

Par ailleurs le plus récent rapport du GIEC ne laisse aucun doute sur notre responsabilité face au dérèglement climatique, particulièrement celle des pays développés comme le nôtre. Le GIEC précise aussi l'ampleur des bouleversements qui attendent l'humanité si elle ne parvient pas à infléchir la trajectoire climatique actuelle. La population autochtone du nord du Québec et du Canada est déjà victime de ces bouleversements, causés par des modes de consommation et de production sur lesquels elle n'a aucun contrôle.

Un récent rapport d'Environnement Canada démontre que la production de l'énergie surpasse dorénavant le secteur des transports dans le palmarès des émetteurs de GES au Canada. Le rapport révèle que la production pétrolière et gazière est responsable de 70 % de la hausse des gaz à effet de serre enregistrée entre 1999 et 2012. Ils sont maintenant aussi responsables du quart des émissions canadiennes de GES¹⁰.

Par ailleurs, la Secrétaire exécutive de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Madame Christiana Figueres, déclarait récemment que de limiter le réchauffement climatique à un plafond adopté au niveau mondial « signifie que les trois quarts des réserves de carburants fossiles doivent rester dans le sol, et que les carburants fossiles que nous utilisons doivent être utilisés de façon responsable et avec parcimonie »¹¹.

La question du développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec ne peut donc pas être simplement envisagée au simple regard des retombées économiques engendrées à court et moyen terme et de son impact sur nos objectifs de réduction des GES doit être au centre de nos décisions. Or, sur ce sujet précis, les conclusions de l'étude préparée par le Bureau des changements climatiques du MDDELCC dans le cadre de l'ÉES ne laissent guère de doute :

Les résultats des analyses du CIRAIG démontrent que l'exploitation du gaz de schiste au Québec pourrait avoir pour effet potentiel d'augmenter le bilan québécois des émissions de GES de 3 % par année pour un scénario à petite échelle et de 23,2 % par année pour un scénario à grande échelle avec 3 % d'émissions fugitives. De plus, l'industrie du gaz de schiste pourrait contribuer à augmenter les émissions de GES du secteur industriel de 9,1 % par année pour un scénario à petite échelle et de 70,4 % par an pour un scénario à grande échelle avec le même taux d'émissions fugitives.

¹⁰ La Presse Canadienne, « Canada: les secteurs pétroliers et gaziers sont devenus les plus gros producteurs de GES », Le Devoir (13 avril 2014) en ligne : <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/405427/canada-les-secteurs-petroliers-et-gaziers-sont-devenus-les-plus-gros-producteurs-de-ges>>.

¹¹ Reporters, « Changements climatiques : L'appel de l'ONU aux industries pétrolières » (6 avril 2014) , en ligne : <<http://www.reporters.dz/changement-climatique-lappel-de-lonu-aux-industries-petrolieres/1923>>.

Ainsi, le développement éventuel de la production de gaz de schiste au Québec pourrait avoir un impact non négligeable sur la capacité du Québec de réduire les émissions de GES de 25 % sous le niveau de référence de 1990 d'ici 2020¹².

D'ailleurs, le comité responsable de l'ÉES souligne dans son rapport final « que toute exploration et exploitation du gaz de schiste au Québec fera augmenter le bilan des gaz à effet de serre »¹³. Alors que les différents gouvernements du Québec ont pris l'engagement de les réduire drastiquement, poursuivre dans ce développement ne permettra vraisemblablement pas de respecter ces engagements.

En outre, les impacts des changements climatiques concernent directement le premier des principes directeurs de la *Loi sur le développement durable* intitulé « Santé et qualité de vie » qui consacre que l'être humain, sa santé et sa qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable et que les *personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature*¹⁴. Selon les professeurs Halley et Lemieux, ce principe représente la finalité qui transcende le reste des principes directeurs de cette loi¹⁵, principes qui guident aussi l'analyse des commissions du BAPE. Ce principe puise son origine dans l'article premier de la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement* et de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* et il est le seul qui mentionne un droit spécifique pour les citoyens. Or, ce droit à une vie saine et productive sera très certainement mis à mal si nous ne prenons pas dès maintenant les mesures nécessaires pour contrer les changements climatiques.

Pour le CQDE, permettre l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec c'est dire oui à une augmentation de la production et de la consommation des hydrocarbures en Amérique du Nord. Comme indiqué par le professeur Jean-Thomas Bernard en première partie de cette audience, le marché du gaz en un de type continental. Une éventuelle production « québécoise » de gaz ne serait pas « compensée » par une réduction de la production ailleurs, mais ne ferait que s'ajouter à l'offre du marché. Ce marché nécessite de trouver des consommateurs et une surproduction de ce type d'hydrocarbures entraîne une baisse de prix qui se révèle néfaste pour la compétitivité des énergies renouvelables, dont l'hydroélectricité et l'éolien du Québec.

Dans le mémoire conjoint CQDE/CRCDE déposé au BAPE en 2010, on lisait ce qui suit :

¹² Québec, Bureau des changements climatiques (Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs), « Rapport synthèse des résultats du Centre interuniversitaire de recherche sur le cycle de vie des produits et services (CIRAIG) sur l'impact des émissions de gaz à effet de serre de la filière du gaz de schiste au Québec (Étude GES1-2) », Québec, Publications du Québec, 2013 à la p 17.

¹³ Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, « Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste : connaissances acquises et principaux constats », (janvier 2014), en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2014/02/EES-connaissances-acquises-et-constats_final-web_janv-2014.pdf.

¹⁴ *Loi sur le développement durable*, LRQ, 2006, c D-8.1.1, art. 6 a).

¹⁵ Paule Halley et Denis Lemieux, *La mise en oeuvre de la Loi québécoise sur le développement durable : un premier bilan*, XVIII^e conférence des juristes de l'État, 2009 « Vert, le droit », Yvon Blais, Cowansville, 2009, p. 103.

Les impacts de l'exploitation des gaz de schiste sur les émissions de gaz à effet de serre, et donc de la capacité du Québec de rencontrer la cible de 20 % de réduction de GES dont il s'est doté, doivent être évalués. Tout débat public et toute décision concernant cette exploitation doivent assurer que le Québec soit en mesure de rencontrer la cible qu'il s'est fixé quant aux réductions de GES d'ici 2020, ainsi que celles, encore plus exigeantes que nous aurons à définir et à atteindre d'ici 2050. **S'il est jugé que l'exploitation des gaz de schiste compromet la capacité du Québec d'atteindre les cibles fixées quant à la réduction des GES, alors cette exploitation ne doit pas aller de l'avant.**¹⁶

Le CQDE ne prend normalement pas position pour ou contre l'opportunité d'un projet de développement précis. Notre organisme intervient publiquement pour indiquer l'état du droit applicable, les enjeux légaux, les failles et les améliorations à apporter à nos lois et règlements, particulièrement du point de vue de l'accès à l'information, de la participation du public, de l'accès à la justice et du respect du droit à un environnement sain et respectueux de la biodiversité dont jouissent tous les citoyens du Québec.

Cependant, les enjeux entourant les changements climatiques sur la scène internationale, canadienne et québécoise, nous amènent à nous prononcer en faveur du scénario « aucun développement » étudié par le comité responsable de l'ÉES sur cette question.

La décision éventuelle de ne pas autoriser le développement de l'industrie du gaz de schiste nécessite l'intervention du législateur afin d'apporter des modifications au droit actuellement en vigueur. C'est d'ailleurs la solution retenue par la France en 2011¹⁷. Plus près de nous, la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*¹⁸, adoptée en juin 2011 par l'Assemblée nationale de façon à interdire l'activité pétrolière et gazière dans la partie du fleuve Saint-Laurent située en amont de l'île d'Anticosti et sur les îles se trouvant dans cette partie du fleuve, peut représenter une source d'inspiration pour une loi similaire concernant l'industrie du gaz de schiste. Ainsi, dans la zone géographiquement définie, la loi révoque les droits miniers sans compensation ni indemnité de la part de l'État. D'autre part, elle suspend la période de validité d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain et exempte leurs titulaires de l'obligation d'exécuter les travaux requis par le droit minier. Soulignons que seule une loi de l'Assemblée nationale peut mettre à l'abri l'État québécois de recours judiciaires de la part des détenteurs de permis.

Comme indiqué dans l'étude L3-1 réalisée par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement dans le cadre de l'ÉES:

L'adoption d'une loi instaurant une interdiction (5 ans) ou un moratoire général (25 ans) devrait prévoir des mécanismes de suivi des 29 puits existants et préciser à qui

¹⁶ *Supra* note 6 à la p.36.

¹⁷ Voir l'étude de la Chaire de Recherche du Canada en Droit de l'Environnement, « Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste a(L1-1) », en ligne : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_France_UL.pdf>.

¹⁸ *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* LRQ, 2011, c. 13.

revient la responsabilité en cas de problèmes, notamment de contamination de l'eau ou de l'air causée par ces puits. À ce jour, le statut de ces puits (fermeture temporaire ou définitive) demeure mal connu, de même que leur niveau d'étanchéité. À ce sujet, la loi-moratoire pourrait se fonder sur le principe de pollueur-payeur afin de ne pas transférer la responsabilité des puits à l'État au motif que les détenteurs de permis ne peuvent plus continuer leurs opérations, à court ou à long terme. Avant de parfaire les modalités de transfert de responsabilité, un inventaire détaillé et public de l'état de ces puits pourrait être réalisé, d'autant plus que certains de ces puits étaient déjà voués à la fermeture et aux obligations légales que cela entraîne, sans égard à l'adoption d'un moratoire¹⁹.

En conclusion, la participation du Québec à la lutte contre les changements climatiques, nos responsabilités historiques, éthiques et politiques à cet égard, ainsi que le respect de plusieurs principes juridiques de la *Loi sur le développement durable* (notamment ceux de « *santé et qualité de vie* », d'« *équité et solidarité sociales* », de « *protection de l'environnement* », de « *partenariat et coopération intergouvernementale* », de « *préservation de la biodiversité* » et de « *respect de la capacité de support des écosystèmes* ») fondent l'opposition du CQDE à ce que le Québec s'engage dans l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste.

3. RECOMMANDATIONS SUBSIDIAIRES QUANT À D'ÉVENTUELS MÉCANISMES D'AUTORISATION CONCERNANT L'INDUSTRIE DU GAZ DE SCHISTE

Comme mentionné précédemment, le CQDE est d'avis que la présente commission du BAPE devrait retenir l'hypothèse « Aucun développement », indiquée dans le scénario 1 étudié par le Comité responsable de l'ÉES. Cela dit, nous comprenons que cette décision revient au gouvernement et à l'Assemblée nationale du Québec, qui ont le pouvoir d'écarter un avis du BAPE à l'effet contraire. Notre organisme tient néanmoins à partager, dans le cadre de la présente démarche, ses recommandations juridiques concernant l'encadrement futur de cette industrie.

3.1. Adopter une loi et d'une réglementation spécifiques aux hydrocarbures

Dans l'hypothèse où il serait décidé de permettre l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec, le CQDE privilégie l'adoption préalable d'une loi particulière sur les hydrocarbures et considère que cette loi devrait reprendre les points indiqués dans l'étude L3-1 préparée dans le cadre de l'ÉES par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement²⁰. Comme l'indique cette étude :

[...] n'étant pas liée par l'héritage du droit minier, une loi sur les hydrocarbures n'a pas à reproduire ce qui ne correspond pas aux principes du développement durable, ni à

¹⁹ Chaire de Recherche du Canada en droit de l'environnement, « Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L3-1) », avril 2013, p. 7.

²⁰ *Ibid.*, à la p 27 et ss.

l'idée qu'on se fait aujourd'hui de l'égal traitement des citoyens par le gouvernement. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de reprendre dans une nouvelle loi sur les hydrocarbures la règle du libre accès (*free mining*), le droit d'exproprier les propriétaires fonciers, la préséance des activités minières sur les autres usages du territoire et son aménagement et les exemptions accordées en matière environnementale et d'accès à l'information. Sans avoir à modifier la *Loi sur les mines*, il est possible de créer un régime juridique particulier pour l'exploitation des hydrocarbures de manière à y réduire les impacts environnementaux, sociaux et économiques et favoriser le développement durable de ces activités et une réorganisation administrative susceptibles d'optimiser les retombées positives pour la société actuelle et future. Une nouvelle loi est aussi l'occasion de tenir compte des objectifs gouvernementaux de réduction de gaz à effet de serre liés au développement de cette industrie et d'introduire des concepts novateurs comme celui du renversement du fardeau de preuve pour toute situation problématique liée à l'exploration et à l'exploitation de ces ressources non renouvelables²¹.

Une telle loi devrait, en plus de la procédure actuelle d'information et de consultation prévue lors d'une demande de certificat d'autorisation, assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement les plans quinquennaux de développement industriel des entreprises gazières désirant développer un ou des sites dans une région. Cet assujettissement permettrait une meilleure planification du développement régional et des infrastructures nécessaires, ainsi qu'un arrimage avec les plans directeurs de l'eau, élaborés par les organismes de bassin versant, et les plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire, préparés par les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire. L'élaboration par les acteurs de l'industrie de plans de développement quinquennaux permettrait aussi d'intégrer le principe de capacité de support des écosystèmes dans le processus décisionnel.

Cette éventuelle *Loi sur les hydrocarbures* devrait aussi être complétée par un *Règlement sur les hydrocarbures* détaillant et réunissant l'ensemble des obligations imposées à l'industrie en matière de protection de l'eau, de l'air, des sols, de la biodiversité et des aires protégées et de prendre en considération la présence de milieux habités et les principes directeurs du développement durable. S'il y a des particularités touchant l'industrie du gaz de schiste, une section particulière de ce Règlement pourrait y être consacrée. Ce nouveau règlement devrait reprendre les points indiqués dans l'étude L3-1 préparée dans le cadre de l'ÉES par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement²².

Cela dit, l'adoption d'une *Loi sur les hydrocarbures* s'impose même si la décision est prise de ne pas aller de l'avant avec l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec, en raison des dispositions actuelles désuètes de la *Loi sur les mines* et des autres projet d'exploration d'hydrocarbures en cours ou à venir au Québec.

²¹ *Ibid.*, à la p 28.

²² *Ibid.*, à la p 17 à 25.

Par ailleurs, peu importe le type d'instrument juridique éventuellement adopté, le CQDE souhaite revenir sur quatre points qui nous semblent particulièrement importants pour la suite du débat public et toute décision à prendre concernant les hydrocarbures de schiste.

3.2. Clarifier la distinction entre exploration et exploitation en termes d'impacts environnementaux et sociaux

Dans leur mémoire conjoint déposé au BAPE en 2010, le CQDE et la CRCDE indiquaient : « Au contraire de ce qui se passe en milieu minier traditionnel, l'essentiel des impacts environnementaux et sociaux occasionnés par cette industrie se déroule au moment des forages dits “ exploratoires “ ». En 2014, le CQDE estime que la présente commission du BAPE devrait souligner clairement, comme l'ont indiqué les différentes études réalisées²³ ainsi que le rapport du Comité responsable de l'ÉES, que *les principaux impacts environnementaux et sociaux de l'industrie du gaz de schiste se produisent à l'étape exploratoire et que la distinction exploration/exploitation en vigueur dans le régime minier et environnemental actuel doit être abolie.*

Routes d'accès, forages, prélèvements d'eau, fracturation hydraulique, traitement des eaux et des boues usées, utilisation de torchères, etc., sont toutes des activités *indispensables* et pratiquées *obligatoirement* lors des travaux d'*exploration* en vue de rechercher des hydrocarbures non conventionnels. Bien que considérées comme des travaux d'exploration par la législation actuelle, ces activités ont d'importants impacts environnementaux et sociaux, lesquels semblent pourtant occultés dans le cadre du débat public ayant lieu actuellement sur l'opportunité de permettre au Québec des travaux exploratoires visant à déterminer la présence réelle et le potentiel commercial de la ressource (gaz ou pétrole de schiste).

Le CQDE estime que la Commission devrait clarifier cette situation et indiquer clairement les impacts environnementaux et sociaux de l'exploration des gisements de gaz de schiste au Québec. Mentionnons d'ailleurs que le scénario 2 « exploration seulement » étudié par le Comité responsable de l'ÉES propose l'adoption des mêmes réformes juridiques (loi et règlement sur les hydrocarbures mentionnés précédemment) suggérées pour les scénarios de développement en raison des impacts majeurs liés à la phase exploratoire.

3.3. Mieux définir les termes utilisés et garantir l'application de nos mécanismes d'autorisation et d'information.

Lors de la réalisation des premiers travaux d'exploration du gaz de schiste sur le territoire québécois, entre 2007 et 2010, les exemptions accordées aux activités d'exploration minière ont vite démontré les limites de la législation environnementale en la matière²⁴. À cette

²³ Voir étude L2-1, p. 23.

²⁴ *Supra* note 6 aux pages 11 à 14.

époque, le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* énonçait que « les travaux de forage autorisés en vertu de la *Loi sur les mines* » sont soustraits de l'obligation de demander un certificat d'autorisation de l'article 22 de la LQE, sauf si les travaux sont effectués dans un milieu humide²⁵. Conséquemment, la population, les élus municipaux et le ministère chargé de la protection de l'environnement n'étaient ni informés ni consultés préalablement à l'exécution de tels travaux. Dans son rapport de février 2011, le BAPE indiquait :

La commission d'enquête est d'avis que les activités d'exploration et d'exploitation devraient être autorisées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de manière à considérer l'ensemble des enjeux environnementaux à l'intérieur d'un même certificat d'autorisation.²⁶

La Commission ajoutait :

L'analyse d'une demande d'avis préalable ou de certificat d'autorisation par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs devrait se réaliser après que l'entreprise ait obtenu ses droits du ministère des Ressources naturelles et de la Faune de façon à ce que celui-ci soit assuré de disposer de toutes les informations pour réaliser sa mission. Ainsi, il serait possible d'émettre un même certificat d'autorisation pour toutes les étapes d'un projet gazier, tout en respectant les champs d'intervention des ministères.²⁷

[Nos soulignés]

En écho à cet avis du BAPE le gouvernement du Québec publie, le 10 juin 2011, un décret afin de modifier le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*²⁸. Depuis, les travaux de forage autorisés en vertu de la *Loi sur les mines* sont toujours exemptés de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation environnementale de l'article 22 LQE, sauf les travaux de forage « destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale, communément appelé « schiste » et « toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel »²⁹. Actuellement, toute entreprise gazière ou pétrolière voulant entreprendre de tels travaux doit préalablement demander et obtenir du ministre un certificat d'autorisation délivré en vertu de l'article 22 LQE.

Le gouvernement modifie aussi le règlement de façon à instituer une procédure novatrice d'information et de consultation du public, de même que des autorités municipales :

Celui qui demande un certificat d'autorisation pour des travaux mentionnés à l'un des sous-paragraphes a ou b du paragraphe 6 de l'article 2, que leur réalisation ait lieu dans

²⁵ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, c Q-2 r 3, art 2, par 6.

²⁶ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport d'enquête et d'audience publique #272 (février 2011), à la p 240.

²⁷ *Ibid*, p. 241.

²⁸ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, supra note 25, Décret 571-2011, GO, Partie II, 10 juin 2011.

²⁹ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, supra note 25, art 2, par 6 (a) et (b).

un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, une tourbière, un étang, un marais ou un marécage ou en dehors d'un tel milieu, doit préalablement informer et consulter le public.³⁰

[Nos soulignés]

À cette fin, l'initiateur du projet doit faire publier dans un journal, distribué dans la municipalité où seront réalisés les travaux, un avis comportant des informations sur le projet et annonçant le lieu et l'heure d'une consultation publique à être tenue dans la municipalité. Cette consultation obligatoire ne peut avoir lieu avant l'expiration d'un délai de 20 jours à compter de la publication de l'avis. L'initiateur doit produire un rapport des observations recueillies au cours de la consultation publique et y indiquer les modifications qu'il a apportées au projet, le cas échéant, à la suite de cette consultation. Ce dernier doit transmettre une copie à la municipalité et joindre son rapport à la demande de certificat d'autorisation. La municipalité peut soumettre des observations au ministre, dans un délai de 10 jours suivant la réception du rapport de la consultation publique³¹.

Ce même 10 juin 2011, est entré en vigueur le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*³² qui impose à tous les titulaires de certificats d'autorisation l'obligation de transmettre des renseignements au ministre portant sur ces travaux, mais aussi à toute personne physique ou morale qui a effectué de tels travaux depuis le 10 juin 2004 sans détenir de certificat d'autorisation à cet effet. Selon notre organisme, il s'agit d'avancées réelles pour le droit de l'environnement et pour les principes d'accès à l'information et de participation du public.

De dangereux glissements sémantiques à dénoncer

Cependant, depuis les modifications réglementaires décrites ci-dessus, aucun forage d'exploration gazière ou pétrolière n'a été soumis à ces dispositions. Pourtant, de tels forages ont eu lieu en Gaspésie et sur Anticosti, sans que les mécanismes d'information, de consultation et d'autorisation préalable soient mis en oeuvre.

À notre avis, cette situation s'explique par de dangereux glissements sémantiques, à savoir que les forages exploratoires effectués dans le sous-sol québécois sont désormais appelés des « sondages stratigraphiques », des « opérations de carottage », ou sont déclarés « ne pas cibler le schale », et que des opérations de fracturation soient considérées comme des « tests d'injectivité ». Ces nouveaux termes, jusqu'alors inconnus du *corpus* juridique québécois ont pour effet d'empêcher la mise en oeuvre des mécanismes novateurs adoptés suite aux avis du BAPE en 2011 en écartant les termes « forages » et « fracturation hydraulique ». De plus, la

³⁰ *Ibid*, art 7.1.

³¹ *Ibid*, art 7.2.

³² *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*, RRQ c Q-2, r 47.1.

description du projet type fournie dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique concernant les activités liées aux gaz de schiste au Québec ne contient aucune trace des concepts de « sondage stratigraphique » ou de « test d'injectivité »³³.

D'ailleurs, le CQDE est actuellement devant les tribunaux pour assurer l'application des lois environnementales sur Anticosti, qui sont en partie contournées par l'utilisation de ces termes par l'industrie et par les autorités responsables³⁴.

Il nous apparaît donc essentiel que la Commission énonce clairement que, dans l'éventualité d'une poursuite de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste, un certificat d'autorisation environnemental devrait être exigible dès qu'une entreprise entreprendre tout type de travaux d'exploration dans le sous-sol québécois³⁵. Rappelons d'ailleurs que le sous-sol relève de l'État québécois et que les ressources en eau souterraine sont « d'intérêt vital » et « font partie du patrimoine commun de la nation québécoise »³⁶. Le CQDE estime que les mécanismes d'information, de consultation et d'autorisation adoptés en juin 2011 devraient être pleinement mis en œuvre pour remplir les objectifs pour lesquels ils ont été adoptés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Enfin, le CQDE souhaite porter à l'attention de la Commission le passage suivant tiré l'étude réalisée concernant l'encadrement juridique actuel de l'industrie et estime que cette préoccupation devrait trouver écho dans les avis de la Commission :

La portée de ce régime demeure limitée. En effet, l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale préalable ne s'applique qu'aux seuls forages se situant « dans le shale ». Aussi, il demeure possible de faire des forages, sans autorisation environnementale préalable, si ceux-ci n'ont pas lieu dans le shale, mais au-dessus ou en dessous. Le public s'interrogera sur les raisons pour lesquelles le gouvernement n'a pas assujéti tous les travaux de forage destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel. Les forages entraînant tous des travaux de construction de certaines installations, l'utilisation de divers équipements et des impacts au sol, ils sont susceptibles de soulever les mêmes interrogations de la part du public, sans égard au fait que le forage se réalise ou non dans le shale³⁷.

³³ Centre interuniversitaire de recherche sur le cycle de vie des produits, procédés et services (CIRAIG), *Projet type concernant les activités liées au gaz de schiste au Québec - Document de synthèse*, Bureau de la recherche et centre de développement technologique, École Polytechnique de Montréal, août 2012.

³⁴ À ce sujet voir CQDE, *Pétrole sous Anticosti*, en ligne : <<http://www.cqde.org/petrole-sous-anticosti/>>.

³⁵ Le CQDE a d'ailleurs déposé une requête en jugement déclaratoire devant la Cour supérieure pour faire confirmer cette obligation, en ligne : <<http://www.cqde.org/petrole-sous-anticosti/>>.

³⁶ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, LRQ, cC-6.2, art 1.

³⁷ Chaire de Recherche du Canada en droit de l'environnement, « Description de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1) », Décembre 2012, p. 25

3.4. Renforcer prioritairement les mécanismes d'accès à l'information environnementale

La question de l'accès à l'information a été centrale tout au long de la controverse liée aux débuts de l'industrie des gaz de schiste au Québec. Dès l'été 2010, la population et les élus municipaux se sont plaints de l'absence d'information entourant le déploiement de cette industrie sur le territoire québécois. En juin 2011, le gouvernement a apporté un certain nombre de modifications réglementaires visant à informer la population et les élus municipaux et assurer la divulgation obligatoire d'un certain nombre de renseignements au ministre. Parmi ceux-ci, mentionnons les méthodes de forage et de complétion, la gestion complète de l'eau, la composition des intrants utilisés aux fins de fracturation, la surveillance des eaux de surface et souterraines, la détermination des zones sensibles, les caractéristiques, quantité et destination des matières résiduelles, le contrôle des émissions atmosphériques, les horizons géologiques traversés, les résultats des tests d'intégrité, etc³⁸. Toutefois, ces informations détenues par le MDDELCC ne sont pas nécessairement accessibles au public, même si elles concernent des ressources communes comme l'air et l'eau. Ces informations sont portant essentielles à un débat public éclairé et à notre avis primordiales à une certaine forme « d'acceptabilité sociale » des projets d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste au Québec.

Il demeure difficile pour la population de connaître l'identité, la quantité et la concentration des contaminants utilisés dans chacun des forages effectués par l'industrie. Les produits chimiques utilisés lors d'une fracturation hydraulique sont certainement des contaminants au sens de la loi. À ce sujet, l'article 118.4 de la LQE accorde au public le droit d'obtenir les renseignements détenus par le MDDELCC relativement à ces intrants :

Toute personne a droit d'obtenir du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, copie de tout renseignement disponible concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants émis, dégagés, rejetés ou déposés par une source de contamination ou, concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement.

Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues à l'article 28 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (chapitre A-2.1).

Une interprétation erronée des mécanismes d'accès à l'information environnementale

Toutefois, une demande d'accès à l'information du CQDE visant à les obtenir en vue des audiences du BAPE de 2010 fut refusée par le MDDELCC³⁹. N'appliquant pas les termes de

³⁸ *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*, supra note 32, art 1, 4 et 13.

³⁹ Centre québécois du droit de l'environnement, *Demande d'accès à des documents ou renseignements*

l'article 118.4, le ministère a demandé l'avis des tiers quant à la divulgation de documents portant sur les contaminants émis dans l'environnement, plutôt que de les divulguer immédiatement. Les entreprises œuvrant dans le domaine du gaz de schiste, considérées comme des tiers au sens de la *Loi sur l'accès*, ont initialement toutes refusé que soient divulgués les renseignements remis au ministère. Ce dernier a alors refusé l'accès à ces documents en se fondant, non pas sur les termes de l'article 118.4 de la LQE, mais sur les articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès* qui donnent un droit de véto à ces tiers. Cela a aussi permis au ministère de refuser la divulgation de nombreux documents lui appartenant, principalement des analyses et des recommandations concernant le développement de cette industrie et son impact sur la contamination de l'environnement.

Selon le CQDE, le ministère a mal appliqué la loi dont il est responsable dans ce dossier, ce qui a eu pour effet d'empêcher la divulgation de renseignements qui auraient été des plus pertinents pour les audiences publiques du BAPE tenues à l'automne 2010.

D'ailleurs, quelques jours à peine avant d'être entendu sur cette question par la Commission d'accès à l'information, en mars 2013, toutes les entreprises gazières concernées ont levé leur véto et ont autorisé le ministère à remettre au CQDE les documents demandés. Les documents ainsi obtenus concernent les produits chimiques utilisés, les résultats des analyses des eaux et des boues usées suite aux fracturations, des rapports d'inspection, etc⁴⁰. Il aura donc fallu attendre près de 30 mois pour obtenir des renseignements dont la divulgation était pourtant obligatoire en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Pour une divulgation d'informations élargie

Le ministère et le Comité responsable de l'ÉES ont rendu publique une liste de 36 produits chimiques utilisés à ce jour au Québec par l'industrie du gaz de schiste. Toutefois, cette liste « générique » est à notre avis bien insuffisante pour que les citoyens du Québec soient en mesure d'exercer pleinement leur droit à la qualité de l'environnement, et notamment l'obtention d'une injonction pour faire « empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice de ce droit »⁴¹. La divulgation d'informations devrait, de l'avis du CQDE, aller beaucoup plus loin et inclure des renseignements spécifiques relatifs aux produits chimiques utilisés, à leur concentration et au volume injecté spécifiquement pour chaque puits. Dans son rapport de 2011, le BAPE était d'avis que « la déclaration des intrants utilisés pour la fracturation hydraulique devrait être obligatoire et publique »⁴². Le CQDE estime que la Commission devrait réitérer cet avis, mais incluant également les produits utilisés lors des forages. Dans le même esprit, le public

concernant les gaz de schiste, 21 septembre 2010, en ligne : <<http://www.cqde.org/analyses/dossier-gaz-de-schiste/>>, Centre québécois du droit de l'environnement, « *Demande d'accès à des documents ou renseignements concernant les gaz de schiste* (21 septembre 2010), en ligne : <<http://www.cqde.org/analyses/dossier-gaz-de-schiste>>.

⁴⁰ Pour consulter ces documents : voir note 3.

⁴¹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 4, art 19.1 à 19.3.

⁴² BAPE, *supra* note 26, à la p 125.

devrait avoir facilement accès aux plans et mesures d'urgence mis en place pour chaque site de forage.

Par ailleurs, comme notre organisme l'indiquait dans son mémoire au BAPE en 2010, un registre spécial devrait être mis en place pour l'industrie des hydrocarbures de schiste, dans lequel les citoyens pourraient retrouver facilement les demandes d'autorisation de tous ordres, leur contenu, les autorisations émises ainsi que les conditions d'autorisation. Ce registre devrait aussi rendre publics tous les renseignements obtenus par le ministre en vertu du *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* et du *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* concernant les prélèvements de cette industrie.

Selon le CQDE, le droit d'accès à l'information environnementale est la pierre angulaire de la participation publique, du droit de l'environnement et de celui du développement durable. La controverse entourant l'industrie du gaz de schiste doit convaincre l'ensemble des parties prenantes de la nécessité de revoir et moderniser nos mécanismes d'information en matière d'environnement. Il en va de la qualité du débat public et de la justesse des décisions à prendre concernant nos milieux de vie.

3.5. Prendre en compte le principe de précaution

Le principe de précaution est un des principes reconnus par la *Loi sur le développement durable*. Il indique que « lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement ».

Plusieurs des études réalisées dans le cadre de l'ÉES montrent une telle absence de certitude scientifique entourant plusieurs des impacts appréhendés concernant l'industrie du gaz de schiste. Mentionnons notamment ceux sur les ressources en eau, principalement nos aquifères, ainsi que sur la migration de méthane vers l'atmosphère. Ces impacts peuvent se produire bien au-delà de la durée d'exploitation des puits et de la responsabilité des entreprises. Le CQDE est donc satisfait de voir que le rapport final du Comité responsable de l'ÉES indique bien que ce principe trouve application : « Le principe de précaution de la Loi sur le développement durable milite en faveur de la mise en veille temporaire de cette industrie pendant que la société québécoise cherche à répondre aux nombreuses questions qui demeurent en suspens »⁴³. Notre organisme souhaite donc que l'actuelle Commission du BAPE réitère l'importance de tenir compte de ce principe juridique dans toute décision concernant l'industrie du gaz de schiste.

⁴³ ÉES, *supra*, note 7, à la page 11

CONCLUSION

L'industrie des gaz de schiste et l'imminence de l'exploitation de cette nouvelle filière énergétique au Québec sont apparues il y a quelques années. Après un départ confus, un processus innovateur d'évaluation environnemental a été mis en place. Nous souhaitons que la Commission indique les lacunes et les avancées des processus suivis, afin que cette expérience ait des impacts positifs pour le futur et ouvre la voie à une nécessaire bonification de nos textes législatifs et réglementaires en matière de protection de l'environnement. Le CQDE insiste particulièrement sur la pertinence d'inclure la procédure d'évaluation environnementale stratégique dans la législation québécoise.

Selon nous, le développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec ne peut pas être envisagé sans tenir compte de son impact dans la lutte aux changements climatiques. Alors que les différents gouvernements du Québec ont pris l'engagement de réduire nos GES, le développement de cette industrie contribuerait à les augmenter. Le CQDE ne prend normalement pas position concernant l'opportunité d'un projet de développement. Cependant, la gravité et l'urgence des enjeux entourant les changements climatiques sur la scène internationale, canadienne et québécoise, nous amènent à nous prononcer en faveur du scénario « aucun développement » étudié par le comité responsable de l'ÉES. La participation du Québec à la lutte contre les changements climatiques, nos responsabilités historiques, éthiques et politiques à cet égard, ainsi que le respect de plusieurs principes juridiques de la *Loi sur le développement durable* fondent l'opposition du CQDE à ce que le Québec s'engage actuellement dans l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste. Nous estimons que ce scénario doit être retenu par la Commission.

Nous sommes conscients que la décision finale revient au gouvernement et à l'Assemblée nationale du Québec. Notre organisme a donc tenu à formuler ses recommandations juridiques concernant l'encadrement futur de cette industrie, si son développement devait être autorisé. Dans cette hypothèse, le CQDE privilégie l'adoption d'une loi particulière sur les hydrocarbures reprenant les points indiqués dans l'étude L3-1 préparée dans le cadre de l'ÉES par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement. Cette loi permettrait de mieux tenir comptes des principes du développement durable, de favoriser la participation du public et des municipalités à la planification du développement de cette industrie.

Le CQDE demande aussi à la Commission de rappeler que les principaux impacts environnementaux et sociaux de l'industrie du gaz de schiste se produisent à l'étape exploratoire et que la distinction exploration/exploitation en vigueur dans le régime minier et environnemental actuel doit être abolie. Le futur encadrement de l'industrie devrait aussi définir les termes utilisés de façon à garantir l'application de nos mécanismes d'autorisation, d'information et de consultation et éviter les glissements sémantiques visant à les contourner.

La question de l'accès à l'information a été centrale tout au long de la controverse liée aux débuts de l'industrie des gaz de schiste au Québec. La Commission devrait profiter de son rapport pour rappeler l'importance de cette question pour la qualité du débat public et de la prise de décision éclairée. Nos mécanismes actuels doivent être renforcés et mieux appliqués au sein de l'administration publique. L'industrie doit accepter de travailler en toute transparence et nous proposons la création d'un registre Internet particulier à l'industrie des hydrocarbures de schiste dans lequel les citoyens pourraient retrouver facilement les demandes d'autorisation de tous ordres, leur contenu, les autorisations émises ainsi que les conditions d'autorisation. Ce registre devrait aussi rendre publics tous les renseignements obtenus par le ministre en vertu du *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* et du *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* concernant les prélèvements de cette industrie.

Finalement, le CQDE considère que le principe de précaution doit être pris en compte dans toute décision concernant l'industrie du gaz de schiste. Selon nous, ce principe joue en faveur du scénario « aucun développement » que nous privilégions, mais doit aussi influencer tout encadrement éventuel de l'industrie.