



Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste

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

Avril 2013

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



UNIVERSITÉ
LAVAL

Faculté de droit

Le présent rapport a été préparé par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE) pour le Comité de l'évaluation environnementale stratégique dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste. La coordination et la réalisation des activités de recherche furent réalisées par Paule Halley, professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, en collaboration avec Me Jean Baril, docteur en droit et chercheur associé à la CRCDE. La CRCDE remercie Nadine Martin, coordonnatrice de la CRCDE, pour sa contribution à la production de ce rapport de recherche. La présentation des faits et les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste ou le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

Créée en 2002, la CRCDE de l'Université Laval a pour mission de participer au développement des connaissances juridiques en matière de protection de l'environnement et de développement durable, d'encourager le renforcement des lois et réglementations efficaces et de favoriser la formation dans le secteur du droit de l'environnement.

SOMMAIRE

La présente étude a été réalisée dans le cadre du mandat confié par le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (l'ÉES) sur le gaz de schiste de présenter des propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec (L3-1). Elle s'inscrit à la suite d'une première étude consacrée aux législations de la France, de la Pennsylvanie, de New York, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta (L1-1) et d'une seconde décrivant l'état actuel de la législation et de la réglementation encadrant l'industrie du gaz de schiste au Québec (L2-1). Cette dernière étude juridique propose des interventions qui, conformément au Plan de réalisation de l'ÉES, tiennent compte des processus de gouvernance participative et des principes directeurs du développement durable.

L'élaboration des propositions d'encadrement législatif et de gouvernance pour l'industrie du gaz de schiste tient compte également des cinq scénarios élaborés par le Comité de l'ÉES qui illustrent, sur un horizon de 25 ans, l'ensemble des niveaux de développement plausibles de cette industrie. Les scénarios vont de l'interdiction complète et permanente au développement extensif et rapide du shale d'Utica des Basses-Terres du Saint-Laurent. Sur le plan juridique, il est apparu qu'il n'existe pas cinq scénarios juridiques délimités de cette façon, mais plutôt deux scénarios juridiques : un scénario « aucun développement » et des scénarios de « développement ». Dans cette perspective, l'étude propose l'intervention d'une loi-moratoire pour le scénario « aucun développement » et pour les scénarios de « développement » du Comité de l'ÉES (scénarios 2 à 5), elle recommande trois formes complémentaires d'encadrement, c'est-à-dire une directive, un règlement et une loi.

La décision de ne pas aller de l'avant avec l'industrie du gaz de schiste est une éventualité prise en compte. Pour le choix du scénario « aucun développement », l'étude recommande l'adoption d'une loi-moratoire par l'Assemblée nationale qui s'inspire de la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*. À ce sujet, elle devrait prévoir le sort des permis déjà délivrés, mettre l'État à l'abri d'éventuels recours et prendre en considération le principe pollueur-payeur.

Toutes les hypothèses de développement gazier formulées par le Comité invitent l'État à intervenir afin de les encadrer. D'une part, il est conseillé au MDDEFP d'élaborer une nouvelle directive afin de simplifier et de faciliter l'application des obligations environnementales aux activités de développement du gaz de schiste. Il s'agit d'une intervention relativement simple, rapide et comportant des coûts peu élevés de mise en œuvre pour l'État. D'autre part, il est recommandé de revoir les droits minier et environnemental afin de prendre en considération les particularités de cette industrie et d'intégrer les principes du développement durable. À ce sujet, l'étude propose l'adoption d'un nouveau règlement environnemental particulier pour les activités gazières. Il réunit l'ensemble des obligations imposées à l'industrie en matière de protection de l'eau, de l'air, des sols, de la biodiversité, des aires protégées, des secteurs habités et des autres usages du territoire. Enfin, de toutes les interventions proposées, c'est l'adoption d'une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures qui offre le plus de possibilités pour introduire un encadrement juridique fondé sur les principes directeurs du développement durable et des processus de gouvernance participative. Elle représente aussi une option pertinente dans le contexte actuel où se profile le développement d'une industrie pétrolière au Québec, exploitant des ressources naturelles non renouvelables similaires.

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1. Scénario « aucun développement ».....	4
1.1 Le moratoire annoncé.....	5
1.2 L'exemple récent du moratoire limitant les activités dans une partie du fleuve Saint-Laurent.....	6
1.3 L'exemple du moratoire français.....	7
1.4 Le suivi des puits existants et la responsabilité.....	7
1.5 L'impact de la loi-moratoire sur les scénarios de développement 2, 3 et 4 du Comité de l'ÉES.....	7
1.6 Les conséquences pour les parties prenantes.....	8
1.7 Conclusion.....	9
2. Scénarios de « développement » : des interventions pour un encadrement juridique adapté à l'industrie du gaz de schiste.....	10
2.1 Scénarios de « développement » du Comité de l'ÉES.....	10
2.2 Trois interventions complémentaires.....	10
2.3 Les moyens.....	11
3. Une directive du MDDEFP.....	13
3.1 Rappeler et simplifier les obligations environnementales.....	13
3.2 Les conséquences pour les parties prenantes.....	14
3.3 Les objectifs généraux.....	14
3.4 La directive.....	15
3.5 Conclusion.....	16
4. Un nouveau règlement environnemental.....	17
4.1 Un renforcement de l'encadrement juridique actuel.....	17
4.2 Les conséquences pour les parties prenantes.....	18
4.3 Les objectifs généraux.....	19
4.4 Un règlement environnemental concernant le gaz de schiste.....	19
4.5 Les modifications incidentes à l'adoption d'un règlement particulier.....	25

4.6	Conclusion.....	26
5.	Une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures.....	27
5.1	Une intervention appropriée	27
5.2	Les avantages d’une loi particulière pour les hydrocarbures	28
5.3	L’exploitation durable des ressources naturelles non renouvelables	29
5.4	Les conséquences pour les parties prenantes	31
5.5	Les objectifs généraux.....	32
5.6	Une loi concernant les hydrocarbures.....	32
5.7	Les modifications incidentes à l’adoption d’une loi concernant les hydrocarbures	36
5.8	Conclusion.....	36
	CONCLUSION GÉNÉRALE	37

INTRODUCTION

La présente étude a été réalisée dans le cadre du mandat confié par le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste de considérer la législation et la réglementation applicable au Québec et ailleurs afin d'élaborer des propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec (L3-1)¹. Faisant suite à une première étude consacrée aux législations de la France, de la Pennsylvanie, de New York, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta (L1-1)² et à une seconde décrivant l'état actuel de la législation et de la réglementation encadrant l'industrie du gaz de schiste au Québec (L2-1)³, cette dernière étude propose des interventions qui, conformément à *Plan de réalisation de l'ÉES*, tiennent compte des processus de gouvernance participative et des principes directeurs du développement durable.

Le Comité de l'ÉES a élaboré cinq scénarios, couvrant l'ensemble des niveaux plausibles de développement de la filière gazière sur un horizon de 25 ans, afin de permettre aux mandataires des différentes études sur l'industrie du gaz de schiste de mieux circonscrire les impacts environnementaux, sociaux et économiques associés à leurs travaux. Ces scénarios vont de l'interdiction complète et permanente de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste au développement extensif et rapide du shale d'Utica des Basses-Terres du Saint-Laurent. Ces

¹ Voir Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, *Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*, version finale, avril 2012, p. 65, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/05/plan-realisation-EES-final_avril-2012.pdf

² Voir l'étude de la CRCDE, *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1) : France*, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, Gouvernement du Québec, août 2012, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_France_UL.pdf; *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1) : Pennsylvanie*, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, Gouvernement du Québec, août 2012, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_Pennsylvanie_UL.pdf; *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1) : New York*, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, Gouvernement du Québec, août 2012, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_NewYork_UL.pdf; *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1) : Colombie-Britannique*, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, Gouvernement du Québec, août 2012, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_ColombieBritannique_UL.pdf; *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1) : Alberta*, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, Gouvernement du Québec, août 2012, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_Alberta_UL.pdf

³ CRCDE, *Description de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1)*, 2012, p. 41. En ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/02/rapport-etude-l2-1_ul.pdf

scénarios sont utilisés par le Comité de l'ÉES pour mener ses analyses sur les plans environnemental, social et économique⁴.

À l'instar des autres études mandatées par le Comité de l'ÉES sur le gaz de schiste, le présent document tient compte des cinq scénarios de « développement » dans l'élaboration des propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation de cette industrie. Cependant, il n'existe pas cinq scénarios juridiques délimités de cette façon. En pratique, il y a deux grands scénarios juridiques : un scénario « aucun développement » et des scénarios de « développement ». Dans ce dernier cas, trois interventions distinctes mais complémentaires sont proposées. En effet, les quatre scénarios de « développement » du Comité de l'ÉES invitent à l'adoption de règles juridiques semblables, peu importe le rythme de développement de l'industrie. Même le scénario 2 « exploration seulement » doit être entrepris selon des règles adéquates, advenant une décision éventuelle de passer à l'étape d'exploitation. Par ailleurs, l'État pourrait opter pour de rapides réformes juridiques de l'industrie des gaz de schiste, bien que le niveau d'activité prévu à court terme soit faible, et cela de façon à mieux encadrer les développements futurs et profiter des consultations publiques réalisées depuis 2010.

Sur le plan de la technique juridique, la répartition et le choix des encadrements qui soient adaptés aux conduites à traiter et aux objectifs à atteindre font appel à des critères de justification des choix à réaliser parmi les différentes formes d'action étatique⁵. Dans cette perspective, l'étude propose l'intervention d'une loi-moratoire pour le scénario « aucun développement » et présente trois formes complémentaires d'encadrement juridique (directive, règlement, loi) pour le scénario « développement ». Les deux scénarios juridiques proposés sont les suivants :

1. Scénario « aucun développement » :

- Adoption d'une loi-moratoire interdisant l'exploration et l'exploitation gazière du shale d'Utica dans les Basses-Terres du Saint-Laurent.

2. Scénario « développement » :

- Élaboration d'une **directive** simplifiant l'organisation administrative et facilitant l'application des obligations légales.
- Adoption d'un **règlement** particulier pour l'industrie du gaz de schiste servant de cadre de référence réglementaire unique pour les promoteurs et intégrant l'ensemble des exigences environnementales applicables à l'industrie.

⁴ Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, *L'industrie du gaz de schiste dans les Basses-Terres du Saint-Laurent : scénarios de développement*, 2012. En ligne : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-P-1-CEES.pdf>

⁵ À ce sujet, voir Pierre ISSALYS, *Répartir les normes - Le choix entre les formes d'action étatique*, Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, 2001 (maîtrise politique; qualité de l'espace public; équité; compétence technique; économie de moyens); Robert Baldwin, *Rules and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1995 (*legislative mandate; accountability; fairness; expertise; efficiency*).

- Adoption d'une **loi** consacrée aux hydrocarbures intégrant les principes de la *Loi sur le développement durable*, clarifiant le rôle des acteurs institutionnels et permettant d'associer les autorités locales et la population aux processus décisionnels.

L'étude réalisée par la CRCDE se veut neutre par rapport à chacun des scénarios et des formes d'encadrement présentés. Elle vise à documenter les avantages et les inconvénients de chacune des interventions juridiques et administratives proposées en tenant compte des constats retenus et des pratiques observées dans les études précédentes consacrées à des législations étrangères (L1-1) ainsi qu'à celle actuellement en vigueur au Québec (L2-1).

Les normes particulières proposées le sont à titre indicatif et sont inspirées des meilleures normes observées dans les juridictions étrangères étudiées ainsi que de la documentation consultée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique. À ce sujet, il est important de souligner que les emprunts sont faits à des législations souvent très récentes et qu'il est vraisemblable que les normes qu'elles énoncent continueront à évoluer. Dans ce contexte, il est recommandé que les normes qui seront éventuellement retenues au Québec soient accompagnées d'un énoncé des considérations qui les fondent. Par exemple, les distances séparatrices qui seront retenues représentent-elles la zone de danger associée aux accidents sur le site, au nombre de puits et aux activités de transport, ou encore s'agit-il de la zone associée aux troubles de voisinage ou de bien-être. De plus, se fondent-elles sur le principe de précaution et les meilleures pratiques susceptibles de réduire les impacts négatifs sur l'environnement, la santé, la qualité de vie des particuliers et les autres usages actuels et futurs du territoire.

En terminant, les propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste sont formulées en termes généraux. Elles ont pour objet de guider le choix des interventions législatives et réglementaires sans proposer de rédaction particulière pour les dispositions à introduire. Selon le *Plan de réalisation de l'ÉES*, d'autres études viendront enrichir et préciser le contenu des propositions formulées dans la présente étude, notamment celles touchant les impacts environnementaux et sociaux, le niveau des redevances, les normes de forage, les modalités de la participation publique, la planification du développement et l'acquisition des connaissances sur les ressources en eau. Cela contribuera à un débat public de qualité sur l'avenir de l'industrie du gaz de schiste au Québec.

1. Scénario « aucun développement »

Comme il est de mise dans une évaluation environnementale et tel que suggéré dans le rapport du BAPE sur le *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*⁶, les scénarios de développement retenus par le Comité de l'ÉES couvrent l'ensemble du spectre de développement de l'industrie du gaz de schiste, de l'absence totale de développement jusqu'au développement intensif et rapide du shale d'Utica des Basses-Terres du St-Laurent⁷. Le scénario 1 « aucun développement » est décrit ainsi par le Comité de l'ÉES :

Scénario 1 : Aucun développement

Ce scénario repose sur l'hypothèse que, pour des considérations économiques (par choix) ou politiques (par obligation), aucun nouveau forage n'aura lieu dans le shale d'Utica des Basses-Terres au cours des 25 prochaines années. Malgré l'absence de tout nouveau forage dans le cadre de ce scénario, l'existence des 29 puits déjà forés (dont 18 fracturés) et des permis d'exploration délivrés peut impliquer des impacts sociaux, environnementaux et économiques. À titre d'exemple, si ce scénario se réalise pour des raisons purement économiques, un suivi des puits existants par les inspecteurs du MDDEP et du MRNF demeure nécessaire. Si l'arrêt des forages est imposé par un moratoire décrété par le gouvernement, le MRNF pourrait éventuellement devoir racheter les permis d'exploration en vigueur⁸.

Ce scénario est différent des autres scénarios retenus par le Comité de l'ÉES et trouve sa justification principale dans le principe de précaution reconnu dans la *Loi sur le développement durable*⁹. Même si, au Québec, il y a un « moratoire de facto » depuis le rapport du BAPE¹⁰, le Comité de l'ÉES souligne qu'il découle principalement des décisions de l'industrie elle-même, liées aux conditions économiques du marché ainsi qu'aux problèmes d'acceptabilité sociale éprouvés¹¹. Le scénario 1 « aucun développement » peut être soit le résultat du « choix du marché » ou encore, un choix politique fondé sur une planification du développement s'appuyant sur le respect des exigences posées par le développement durable et les priorités d'action dans les secteurs énergétique et de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables. La décision politique de ne pas autoriser le développement de l'industrie du gaz de schiste commande l'intervention de la loi pour apporter des modifications au droit

⁶ BAPE, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport 273, Québec, février 2011, p. 223.

⁷ Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, *L'industrie du gaz de schiste dans les Basses-Terres du Saint-Laurent : scénarios de développement*, 2012, p. 14.

⁸ *Id.*, p. 15

⁹ *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1., art. 6 j).

¹⁰ Aucun forage exploratoire visant à rechercher du gaz de schiste n'a été effectué depuis.

¹¹ « Lors de l'élaboration de son plan de réalisation, le Comité a constaté que le contexte économique et social est peu favorable à la réalisation d'activités de fracturation par l'industrie du gaz de schiste. Par conséquent, pour mener à bien son mandat, notamment en matière d'acquisition de nouvelles données touchant des activités de fracturation, il recourra à d'autres moyens, comme des expériences en laboratoire, pour combler certains besoins de connaissances, et ne recommandera pas au ministre d'autoriser des projets de fracturation hydraulique destinée à rechercher ou à exploiter du gaz de schiste aux fins d'acquisition de connaissance dans le cadre du présent mandat », en ligne : <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/>

actuellement en vigueur, et cela de façon à assurer la sécurité juridique de tous les intervenants. C'est la solution retenue par la France en 2011¹².

1.1 Le moratoire annoncé

Le 6 février 2013, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, M. Yves-François Blanchet a annoncé son intention de déposer « un projet de loi visant à instaurer un moratoire sur l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste. Cette suspension des certificats d'autorisation délivrés et le report de toute nouvelle délivrance seraient en vigueur jusqu'à l'adoption par l'Assemblée nationale d'un cadre législatif sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures »¹³.

Ce projet de loi est une intervention importante à prendre en compte dans le scénario « aucun développement » proposé par le Comité de l'ÉES qui se fonde aussi sur un « moratoire », bien que leur portée soit différente. Dans le cas du projet de loi, il s'agit d'un moratoire à « court terme », c'est-à-dire le temps pour le gouvernement de préparer une nouvelle législation sur les hydrocarbures ou pour une période maximale de cinq ans. Alors que le scénario « aucun développement » du Comité de l'ÉES prévoit une interdiction à long terme (25 ans) et donc plus près du moratoire « permanent ». Dans le projet de loi, il n'y a pas de révocation ou de rachat de permis, mais une suspension temporaire de la délivrance de nouveaux permis ainsi que des droits et obligations liés à ceux déjà délivrés. La suspension s'applique tant aux certificats d'autorisation délivrés en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴, qu'aux permis de forage et de complétion de puits relevant de la *Loi sur les mines*¹⁵. Au sujet des certificats d'autorisation, la *Loi sur la qualité de l'environnement* autorise déjà le ministre ou le gouvernement à suspendre ou révoquer un certificat d'autorisation dans le cas où son titulaire ne s'en est pas prévalu dans l'année de sa délivrance¹⁶.

L'instauration d'un moratoire comme celui annoncé nécessite que les droits et obligations des différents intervenants soient clairement énoncés dans le projet de loi. Devant l'annonce de l'intention du gouvernement d'instaurer un moratoire sur l'industrie du gaz de schiste, et dans l'attente du dépôt du projet de loi, il apparaît approprié de souligner les principaux aspects juridiques qui devraient être introduits dans une « loi-moratoire », selon les objectifs recherchés.

¹² Voir l'étude de la CRCDE, *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1) : France, 2012*, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_France_UL.pdf

¹³ MDDEFP, *Communiqué de presse*, en ligne : http://www.mddefp.gouv.qc.ca/infuseur/imprimer_communique.asp?no=2332

La recherche est à jour au 30 avril 2013, mais soulignons que le 15 mai 2013, le *Projet de loi n°37 : Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste* a été présenté à la 40^e législature, 1^{re} session, de l'Assemblée nationale.

¹⁴ *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 22.

¹⁵ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1.

¹⁶ Art. 115.10, par. 3.

1.2 L'exemple récent du moratoire limitant les activités dans une partie du fleuve Saint-Laurent

L'exemple du moratoire limitant les activités pétrolières et gazières dans une partie du fleuve Saint-Laurent représente une source d'inspiration pour une loi-moratoire relative à l'industrie du gaz de schiste. En juin 2011, l'Assemblée nationale adopte la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*¹⁷, 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. Dans la zone géographiquement définie, la loi révoque les droits miniers sans compensation ni indemnité de la part de l'État¹⁸. 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. Bien que le scénario du Comité de l'ÉES évoque la question de la compensation des droits ou leur rachat, l'exemple du moratoire dans une partie du fleuve Saint-Laurent montre que l'État pourrait ne pas avoir à racheter ou à compenser les détenteurs des permis d'exploration, s'il décidait de ne pas aller de l'avant dans le développement de l'industrie du gaz de schiste. Dans cette perspective, seule une loi de l'Assemblée nationale peut le mettre à l'abri de recours judiciaires de la part des détenteurs de permis.

La *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* précise les modalités applicables lorsque le territoire visé par un permis ou un bail est situé seulement en partie dans une zone où les activités sont interdites. Dans ce cas, le permis ou le bail demeure valide à l'extérieur de la zone d'interdiction, mais sa superficie est alors réduite¹⁹ et l'article 180 de la *Loi sur les mines* continue de s'appliquer. Cela permet au titulaire d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain d'appliquer tout ou partie des sommes dépensées pour des travaux obligatoires réalisés sur le territoire d'un permis qui est révoqué à ses autres permis de recherche situés à l'extérieur de la zone où les activités sont interdites²⁰.

Des modalités semblables pourraient être introduites dans la loi-moratoire annoncée par le ministre du MDDEFP dans l'éventualité où celle-ci serait déposée avant la fin de l'ÉES et la consultation publique sur l'industrie du gaz de schiste. En effet, la possibilité pour les entreprises ayant engagé des dépenses obligatoires en vertu des lois en vigueur à l'intérieur des zones sous moratoire, de transférer leurs dépenses sur d'autres sites où elles ont des permis, représente une option à envisager pour l'État afin de se protéger contre d'éventuels recours. Selon les données les plus récentes, il y avait, en 2010, 121 permis d'exploration en vigueur détenus par une douzaine de titulaires différents²¹.

¹⁷ *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, L.Q., 2011, chapitre 13. En ligne : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2011C13F.PDF>

¹⁸ *Id.*, articles 2 et 4.

¹⁹ *Id.*, art. 2

²⁰ *Idem.*

²¹ Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, *L'industrie du gaz de schiste dans les Basses-Terres du Saint-Laurent : scénarios de développement*, 2012, p. 16.

1.3 L'exemple du moratoire français

En 2011, la France a interdit l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique sur tout son territoire²². La *Loi du 13 juillet 2011*²³ abroge les permis exclusifs de recherche accordés en retenant des modalités différentes de celles du moratoire québécois touchant les activités pétrolières et gazières dans une partie du fleuve Saint-Laurent. Ainsi, elle met à la charge des détenteurs de permis l'obligation de remettre à l'autorité administrative qui a délivré les permis, dans un délai de deux mois suivant la promulgation de la loi, un rapport expliquant les techniques employées ou envisagées dans le cadre de leurs activités de recherches. En cas de non-remise du rapport, ou s'il précise le recours actuel ou probable à la technique de la fracturation hydraulique, le permis exclusif de recherche correspondant est abrogé, sans compensation. Cette loi vise tout le territoire français et interdit une technique, la fracturation hydraulique, plutôt que le développement de l'industrie.

1.4 Le suivi des puits existants et la responsabilité

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 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 connu²⁴, 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 moratoire²⁵.

1.5 L'impact de la loi-moratoire sur les scénarios de développement 2, 3 et 4 du Comité de l'ÉES

Le contenu de la loi-moratoire annoncée, en février 2013, par le ministre du MDDEFP est important, non seulement pour l'élaboration du scénario « aucun développement », mais également dans l'hypothèse de réalisation des scénarios 2 « exploration seulement », 3 « développement faible » et 4 « développement moyen » élaborés par le Comité de l'ÉES. En effet, ces scénarios soulèvent la question de la révocation ou de la suspension des droits d'exploitation (scénario « exploration seulement ») et celle de la suspension ou de la révocation

²² Voir l'étude de la CRCDE sur la France dans le cadre des travaux de l'ÉES : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_France_UL.pdf

²³ *Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011*, JO, 14 juillet 2011, 12217, en ligne : Legifrance <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000024361355&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id>

²⁴ CRCDE, *Description de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1)*, 2012, p. 41. En ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/02/rapport-etude-l2-1_ul.pdf

²⁵ Par exemple, la société Talisman inc. a annoncé à l'automne 2012 sa décision de se retirer des activités d'exploration gazière au Québec. En ligne : <http://lesnews.ca/business/29622-gaz-de-schiste-talisman-quitte-le-quebec/>

des droits situés à l'extérieur des corridors géographiques identifiés dans les scénarios de développement « faible » et « moyen » du Comité de l'ÉES. En pratique, l'interdiction de poursuivre des activités en dehors de ces corridors entraîne les mêmes conséquences qu'un moratoire général pour les entreprises possédant des droits miniers dans ces zones et ayant réalisé les investissements requis par la loi pour maintenir leurs permis en vigueur²⁶.

Dans ce contexte, la loi-moratoire gagnerait à prendre en considération les différents scénarios retenus dans le cadre de l'ÉES consacrée à l'industrie du gaz de schiste afin de conserver la possibilité de lever partiellement le moratoire adopté, soit à des fins d'exploration seulement, ou encore pour en planifier l'exploitation. De cette façon, la loi-moratoire annoncerait clairement quelles sont les conséquences sur les droits et les obligations des entreprises dans l'hypothèse où le gouvernement décide de retenir un autre des scénarios étudiés, une fois que ceux-ci auront été soumis à la consultation publique qui sera tenue par le BAPE en 2014²⁷. Ces précisions législatives contribueraient à améliorer la qualité du débat public entourant les choix à faire en matière de développement de cette industrie gazière. De plus, la loi-moratoire pourrait permettre de prolonger le moratoire sur une plus longue période advenant la décision du gouvernement de retenir le scénario « aucun développement » ou de le lever partiellement à des fins d'exploration seulement, comme le prévoit le scénario 2 du Comité de l'ÉES, ou encore pour planifier l'exploitation dans des zones géographiques limitées, suivant les scénarios 3 et 4.

1.6 Les conséquences pour les parties prenantes

Pour l'administration publique, le choix du scénario « aucun développement » peut se justifier en termes de développement durable de différentes façons, dont le souhait de préserver cette ressource non renouvelable au bénéfice des générations futures, d'en planifier le développement ou d'appliquer le principe de précaution face aux incertitudes concernant les conséquences des opérations de fracturation, notamment eu égard aux ressources en eau, à la capacité de support des écosystèmes et d'accueil de territoires où s'exercent déjà des usages. Ce choix peut aussi avoir des conséquences négatives sur l'application du principes d'efficacité économique. La loi-moratoire devrait être libellée de façon à mettre l'État à l'abri d'éventuels recours des titulaires de permis. Ce scénario ne demande pas de modifier la législation et la réglementation minière et environnementale à l'égard de cette industrie.

Pour l'industrie, l'adoption d'une loi-moratoire entraîne des conséquences importantes. Les profits escomptés ne seront pas au rendez-vous et les investissements réalisés pourront, au mieux, être considérés avoir été réalisés à l'avantage d'autres baux miniers où des dépenses obligatoires sont également exigées pour le maintien en vigueur des permis. Dans l'hypothèse où la loi-moratoire n'interdirait que la fracturation hydraulique à haut volume, la découverte de nouvelles techniques pourrait permettre de nouveaux développements et un redémarrage de cette industrie au Québec.

Pour les municipalités et la population, l'adoption d'une loi-moratoire représente à la fois des avantages et des inconvénients. L'application par l'État des principes du développement durable menant à cette décision, dont celui de précaution, peut être vue comme un gain. En revanche,

²⁶ *Règlement, sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, art. 67.

²⁷ MDDEFP, *Communiqué de presse*, en ligne :

http://www.mddefp.gouv.qc.ca/infuseur/imprimer_communique.asp?no=2332

le *statu quo* dans le développement de l'industrie résultant d'un moratoire général n'apporte pas d'avancée législative ou réglementaire quant à l'intégration des principes du développement durable, dont ceux de subsidiarité, d'information et de participation du public.

1.7 Conclusion

La décision de ne pas aller de l'avant avec l'industrie du gaz de schiste est une éventualité prise en compte dans l'évaluation environnementale stratégique entreprise par le Comité, au même titre que les conditions nécessaires au développement durable de cette industrie. Le choix du scénario « aucun développement » commande l'adoption d'une loi par l'Assemblée nationale qui pourrait s'inspirer de la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*. Une loi-moratoire devrait prévoir le sort des permis déjà délivrés et mettre l'État à l'abri d'éventuels recours. Le principe pollueur-payeur gagnerait également à être pris en considération, de même que les conditions de prolongement ou de levée du moratoire qui pourraient survenir à la suite des consultations publiques qui seront tenues par le BAPE à la suite du rapport du Comité de l'ÉES. La qualité et la sérénité du débat public entourant ces questions seraient ainsi mieux assurées.

2. Scénarios de « développement » : des interventions pour un encadrement juridique adapté à l'industrie du gaz de schiste

2.1 Scénarios de « développement » du Comité de l'ÉES

Le Comité de l'ÉES sur le gaz de schiste retient quatre scénarios de « développement » (2, 3, 4 et 5) possible de cette industrie. Le deuxième scénario présente l'hypothèse suivante :

Scénario 2 : « Exploration seulement »

Afin d'évaluer le potentiel économiquement exploitable du shale d'Utica des Basses-Terres et de maintenir en vigueur leurs permis d'exploration, six nouveaux puits sont forés annuellement au cours des dix prochaines années, à différents endroits sur le territoire. La moitié de ces puits seraient fracturés.

Ce scénario implique que les prix et les résultats d'exploration sont favorables à la poursuite des travaux d'exploration.

Quant aux scénarios 3, 4 et 5 retenus à titre de référence par le Comité de l'ÉES, ils présentent des hypothèses de développement de plus en plus significatives en termes de nombre de puits. Le scénario 3 « développement faible » évoque la possibilité « d'installer 105 sites de six puits chacun, pour un total de 630 puits » sur une période de 10 ans. Quant aux scénarios 4 « développement moyen » et 5 « développement maximal », ils retiennent qu'au cours des 15 à 20 prochaines années, entre 3 000 et 12 000 puits pourraient être forés sur une partie du shale d'Utica (le corridor 2) ou sur l'ensemble du shale d'Utica des Basses-Terres du Saint-Laurent.

2.2 Trois interventions complémentaires

Toutes les hypothèses de développement gazier formulées par le Comité, même celle de faible intensité, à savoir quelques six forages et trois fracturations par année, retenue dans le scénario 2 « exploration seulement », invitent l'État à intervenir afin de les encadrer. Trois propositions d'intervention sont présentées au soutien des scénarios de « développement » du Comité de l'ÉES. Dans un premier temps, il est conseillé de simplifier l'organisation administrative et de faciliter l'application des obligations environnementales aux activités de développement du gaz de schiste par le biais de l'élaboration d'une nouvelle directive administrative du MDDEFP. Il s'agit d'une intervention relativement simple, rapide et comportant des coûts peu élevés de mise en œuvre pour l'État.

En marge de l'élaboration d'une directive, les scénarios de « développement » du Comité de l'ÉES appellent également des modifications législatives et réglementaires. À ce sujet, tant les rapports du BAPE et du Commissaire au développement durable que l'étude sur la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1) ont constaté que les particularités des activités de cette industrie ne sont pas prises en compte par les lois et règlements applicables au Québec et qu'elles devraient être revues en conséquence. D'autre part, l'étude consacrée à l'analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1) a constaté que les différentes juridictions étudiées ont reconnu une spécificité suffisante aux activités entourant le développement du gaz de schiste pour revoir et adapter leur régime juridique aux activités de cette industrie.

C'est plus particulièrement les forages horizontaux et les activités de fracturation hydraulique, qui injectent à très haute pression de 10 à 20 millions de litres d'eau contenant du sable et des additifs chimiques et les importants volumes de matières résiduelles, qui retiennent le plus l'attention des législateurs. De plus, les impacts sociaux de l'industrie sur les communautés d'accueil et les personnes vivant à proximité des sites se révèlent être une source importante de préoccupations dans toutes les juridictions étudiées. Enfin, la présence de risques pour les personnes et les biens justifie l'intervention de l'État afin de les prévenir et les réduire, notamment en resserrant les exigences techniques et en améliorant la qualité de l'information publique.

Le développement anticipé de l'industrie du gaz de schiste au Québec est l'occasion d'entreprendre la mise à jour des normes juridiques qui sont actuellement applicables à cette industrie et d'y intégrer les principes du développement durable. Des interventions législatives et réglementaires de cette nature peuvent prendre différentes formes. Par exemple, le législateur peut opter pour des modifications à l'ensemble des règles existantes pour les adapter aux activités de l'industrie ou, il peut préférer une autre approche qui est de réunir les règles particulières en la matière dans un nouveau texte législatif ou réglementaire. Parmi ces formes, l'adoption d'une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures et d'un règlement environnemental particulier offre des avantages importants dans le contexte législatif et réglementaire actuel. Il est l'occasion de revoir l'encadrement des activités d'exploration et d'exploitation des ressources gazières qui relèvent de la *Loi sur les mines* et d'intégrer dans un seul texte l'ensemble des exigences environnementales applicables à cette industrie, de les mettre à jour et de servir de cadre de référence unique pour les promoteurs, et cela du début jusqu'à la fin de leurs activités.

Les principes juridiques de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* guident les propositions d'intervention formulées au soutien des scénarios « développement » du Comité de l'ÉES. Cependant, comme l'a constaté l'étude sur la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1), plusieurs de ces principes (par ex. : équité et solidarité sociale, protection de l'environnement, efficacité économique, précaution, participation et engagement, subsidiarité, etc.) étant absents du cadre législatif et réglementaire actuel, leur intégration et mise en œuvre a requis plus qu'une simple mise à jour du cadre législatif et réglementaire, mais des modifications plus en profondeur.

2.3 Les moyens

Les interventions proposées au soutien des scénarios « développement » du Comité de l'ÉES se fondent sur trois moyens d'action complémentaires :

L'élaboration par le MDDEFP d'une **directive**.

L'élaboration et l'adoption par le gouvernement d'un **règlement** environnemental consacré à l'industrie du gaz de schiste, ou aux activités gazières et pétrolières.

L'élaboration et l'adoption par l'Assemblée nationale d'une **loi** destinée à encadrer le développement durable de cette industrie ou, d'une manière plus large, des activités gazières et pétrolières.

En marge de ces interventions principales, d'autres dispositions législatives et réglementaires devront être modifiées en conséquence, à savoir la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le *Règlement d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* et le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*.

3. Une directive du MDDEFP

La proposition d'élaborer une nouvelle directive environnementale s'inscrit dans la suite du rapport de la commission d'enquête du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec qui a mis en évidence qu'« une directive analogue à la Directive 019 sur l'industrie minière pourrait être élaborée et développée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique »²⁸. Dans son rapport, la Commission propose aussi que l'ensemble des enjeux environnementaux d'un projet soit considéré à l'intérieur d'un même processus d'autorisation²⁹. Dans cette perspective, la directive proposée ici couvre, en plus du certificat d'autorisation, l'ensemble des autres autorisations et obligations environnementales prescrites par la loi.

L'élaboration d'une directive répond également à certains constats tirés de l'étude sur l'encadrement juridique actuel de l'industrie du gaz de schiste au Québec (L2-1) qui conclut que le cadre législatif applicable à cette industrie :

- fait intervenir plusieurs régimes d'autorisation;
- est difficile à appréhender, tant pour les promoteurs que la population;
- peut nuire à l'efficacité des interventions de l'administration publique.

La dispersion des obligations législatives et réglementaires de nature environnementale applicables à l'industrie du gaz de schiste peut être contrée par l'élaboration d'une directive ayant pour objet de regrouper et d'expliquer les différentes règles et mesures à suivre. Cela peut contribuer à une meilleure compréhension des règles de droit. C'est le principal avantage de la directive proposée.

3.1 Rappel et simplifier les obligations environnementales

Une directive est un instrument de même nature qu'une politique, un guide et une note d'instruction. Elle se définit comme une « règle de conduite interne émise par une autorité administrative [...] dans le but d'encadrer l'action de ses fonctionnaires ou d'organismes qui sont sous sa juridiction »³⁰. Lorsque la loi prévoit expressément l'élaboration d'une directive, les tribunaux lui reconnaissent des effets juridiques de la nature d'un règlement. Il n'existe pas d'habilitation expresse de cette nature pour la directive proposée pour les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste.

Bien qu'elle ne se fonde sur aucune habilitation législative, la directive peut être adoptée valablement par le MDDEFP en vertu de son pouvoir général de direction, mais il ne s'agit pas d'un texte réglementaire ayant force de loi. Par conséquent, la directive n'a pas de caractère normatif et ne crée pas de normes juridiques contraignantes. Elle a pour objectif de baliser

²⁸ BAPE, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport 273, Québec, février 2011, p. 240.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1999, « directive ».

l'exercice du pouvoir discrétionnaire et d'assurer un traitement uniforme des demandes d'autorisation, notamment sur les aspects techniques, en s'adressant aux fonctionnaires chargés de les recevoir et aux promoteurs désirant les obtenir. Sa portée interprétative, indicative et incitative favorise la cohérence des décisions et simplifie la compréhension des obligations environnementales applicables à l'industrie du gaz de schiste au Québec.

Par ailleurs, la directive a des effets juridiques limités. Elle ne lie pas l'autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire qui demeure tenue d'étudier chaque demande à son mérite. Elle ne lie pas non plus celui qui fait la demande bien qu'elle soit une incitation à s'y rapporter lors de l'élaboration de la demande d'autorisation. Enfin, une directive ne peut être appliquée de manière rigide au risque d'entacher les décisions de nullité, car de cette façon elle se substitue au pouvoir réglementaire attribué par la loi au gouvernement³¹.

Par conséquent, l'élaboration d'une directive, contrairement à l'adoption de normes législatives ou réglementaires, ne modifie pas l'ordre juridique existant. La tentative d'introduire de nouvelles obligations ou d'affecter des droits prêterait le flanc à des allégations d'illégalité³².

3.2 Les conséquences pour les parties prenantes

Pour l'administration publique, l'élaboration d'une directive représente une intervention relativement simple et peu coûteuse de simplifier la compréhension des obligations environnementales applicables à l'industrie du gaz de schiste et l'encadrement des projets de développement de cette industrie. Suivant cette proposition, le MDDEFP est responsable de l'élaboration de la nouvelle directive environnementale.

Pour les municipalités et la population, l'élaboration d'une directive représente des avantages en comparaison de la situation actuelle. Elle est susceptible de contribuer à une meilleure prise en compte des normes environnementales et à la conformité des pratiques de l'industrie. Par ailleurs, l'élaboration d'une directive n'a pas d'effet sur le rôle et les pouvoirs des municipalités ni ne désamorce les conflits locaux. Des changements de cette nature sont envisagés dans les interventions proposées à la réglementation environnementale et à la législation minière.

Pour l'industrie, l'élaboration d'une directive représente l'avantage de rappeler l'ensemble des exigences environnementales et de simplifier les démarches auprès du MDDEFP.

3.3 Les objectifs généraux

- Rappeler l'ensemble des conditions et obligations législatives et réglementaires en vigueur en matière environnementale et applicables à l'industrie des gaz de schiste.

³¹ *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1981] 1 C.F. 500, 513 (juge Le Dain), confirmé par [1982] 2 R.C.S. 2.

³² Dans le passé, des décisions judiciaires ont déclaré illégales des directives au motif qu'en modifiant les exigences réglementaires elles ont pour effet de réglementer à la place du gouvernement. Voir, *Les Atocas de l'Érable inc. c. Québec (Procureur général)*, C.S. Québec, 12 mars 2012; *Ferme René Gagnon s.e.n.c. c. Québec (Tribunal administratif)*, C.S. Québec, 20 février 2006; *Services sanitaires R.S. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1431 (C.S.), 1436; *Construction Bérou c. Paradis*, C.S. Québec, 21 janvier 1993; *Construction Bérou c. Paradis*, C.S. Montréal, 28 avril 1993.

- Simplifier l'administration et la compréhension des obligations environnementales pour l'ensemble des intervenants.
- Inviter les promoteurs à présenter leur projet gazier au MDDEFP dès l'étape de l'aménagement du site et de la route d'accès.
- Baliser l'exercice du pouvoir discrétionnaire et assurer un traitement uniforme des demandes d'autorisation.

3.4 La directive

Contenu de la directive

Le principal avantage de la directive proposée est de rappeler l'ensemble des normes et des obligations contenues dans la législation et la réglementation environnementale, notamment celles qui seront adoptées à la suite de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. Dans l'état actuel du droit, la directive rappellerait les obligations d'obtenir un certificat d'autorisation de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), d'informer et de consulter le public, de transmettre des renseignements et des documents au soutien de la demande ainsi qu'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*, d'obtenir les autorisations requises de l'administration avant de prélever des eaux, d'installer des dispositifs de traitement des eaux usées ou d'utiliser une torchère, de réaliser les activités de caractérisation et de réhabilitation requises par la LQE et sa réglementation ainsi que les conditions à respecter en matière de protection de la biodiversité, des habitats et des aires protégées. La directive est aussi l'occasion pour l'administration publique d'inviter les promoteurs à rencontrer rapidement la direction régionale du MDDEFP afin de présenter leur projet, et cela dès l'étape de la construction de la route d'accès et de la plateforme du puits.

Activités visées par la directive

Les activités visées par la directive sont des activités de développement du gaz de schiste qui font intervenir des conditions et des obligations contenues dans les lois et règlements sous la responsabilité du MDDEFP :

Loi sur la qualité de l'environnement

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement

Règlement sur le captage de l'eau souterraine

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement

Loi sur les espèces menacées ou vulnérables

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune

Loi sur la conservation du patrimoine naturel

Loi sur la protection des arbres

La directive présente les conditions et les obligations contenues dans les lois et règlements dans un ordre chronologique de manière à les intégrer aux principales activités d'un projet de développement gazier, et cela du début de l'activité jusqu'à la fermeture et la remise en état des lieux.

L'aménagement du site d'exploration :

- Construction des routes d'accès;
- Préparation du terrain;
- Installation des équipements.

Le forage :

- Forage, installation et cimentation des tubages.

La complétion du puits :

- Préparation du puits;
- Fracturation;
- Essais de production.

Les activités inhérentes aux activités de développement du gaz de schiste :

- Les prélèvements d'eau :
 - Conditions de prélèvement;
 - Mesures de réduction à la source (récupérer et réutiliser);
- La gestion et le traitement des eaux usées sur place et hors site :
 - Contrôle des sources de contamination (intrants de forage et de fracturation);
 - Traitement des eaux usées;
- L'installation d'équipements de brûlage des gaz;
- La gestion des matières premières et des produits chimiques utilisés;
- La gestion des matières résiduelles;
- Le suivi de l'ensemble des opérations.

La remise en état des lieux et les opérations de fermeture

3.5 Conclusion

L'hypothèse d'un développement gazier, même de faible intensité, est un contexte concret qui justifie l'élaboration d'une directive afin de simplifier l'organisation administrative et de faciliter l'application des obligations légales à l'industrie du gaz de schiste en regroupant et expliquant les différentes règles et mesures à suivre. Bien que la directive ne propose pas de nouvelles normes juridiques contraignantes, contrairement à la nouvelle loi et au nouveau règlement environnemental mis de l'avant comme moyens d'encadrer la nouvelle industrie gazière, sa portée interprétative, indicative et incitative favorise la cohérence des décisions et simplifie la compréhension des obligations environnementales pour l'ensemble des intervenants.

4. Un nouveau règlement environnemental

La proposition d'introduire un nouveau règlement environnemental répond aux constats de l'étude réalisée sur la législation actuellement applicable à l'industrie du gaz de schiste au Québec (L2-1) qui a montré que les législations minière et environnementale n'ont pas été élaborées en tenant compte des particularités des activités de forage et de fracturation pratiquées dans le shale ni ont été révisées à ce sujet, ou pour y intégrer les principes du développement durable. Dans ce contexte, l'adoption d'un règlement environnemental consacré aux activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste offre des avantages. Cette proposition retient une solution normative qui s'ajoute à l'élaboration d'une directive ministérielle dont elle alimente le contenu en introduisant de nouvelles obligations contraignantes pour l'industrie. En adoptant un règlement particulier pour les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste, le gouvernement peut introduire dans un seul texte des normes particulières à cette industrie sans avoir à modifier l'ensemble des textes législatifs et réglementaires qui s'appliquent actuellement à cette industrie pour les mettre à jour en la matière (ex. : forages horizontaux, fracturations hydrauliques, matières résiduelles, etc.).

4.1 Un renforcement de l'encadrement juridique actuel

En premier lieu, l'élaboration d'un nouveau règlement est l'occasion de clarifier l'encadrement juridique applicable à l'industrie du gaz de schiste en intégrant dans un seul texte contraignant l'ensemble des obligations imposées en matière de protection de l'eau, de l'air, des sols, de la biodiversité et des aires protégées. Pour les promoteurs, qui ont la responsabilité de demander au MDDEFP les différentes autorisations requises, suivant les étapes de développement d'un site gazier, la démarche sera simplifiée et davantage prévisible pour les instances concernées du MDDEFP. Par la même occasion, il est possible de réduire le nombre des autorisations et des permis requis, de même que les interventions des instances concernées du MDDEFP, en les intégrant dans un même certificat d'autorisation et permis d'exploitation.

Plus particulièrement, l'élaboration d'un nouveau règlement permettrait d'intégrer l'essentiel des obligations déjà contenues dans la législation environnementale, à savoir l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), d'informer et de consulter le public, de transmettre des renseignements et des documents au soutien de la demande ainsi qu'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*, d'obtenir les autorisations requises de l'administration avant de prélever des eaux, d'installer des dispositifs de traitement des eaux usées, d'utiliser une torchère, de réaliser des activités de caractérisation et de réhabilitation requises par la LQE et la réglementation et d'introduire les normes de protection de la biodiversité, des habitats et des aires protégées. Cet exercice d'intégration est aussi l'occasion de réduire le nombre d'autorisations et de permis requis et de devancer le moment où ils doivent être demandés, c'est-à-dire dès l'étape de la construction des routes d'accès et de la plateforme de forage d'un puits.

C'est également l'occasion de resserrer les normes existantes, notamment celles relatives à la protection des ressources en eau (cours d'eau, puits d'eau potable, eaux souterraines), aux

distances minimales devant être observées en présence d'un secteur habité, d'un habitat naturel, d'une aire protégée et d'un site historique, et cela sans égard à la qualification d'exploratoire ou d'exploitation des activités, et de préciser que les distances séparatrices s'appliquent tant aux forages verticaux qu'aux forages horizontaux.

De plus, l'approche réglementaire permet d'améliorer l'encadrement juridique de l'industrie du gaz de schiste à travers l'introduction de nouvelles obligations de protection environnementale et des principes directeurs du développement durable. L'élaboration d'un règlement particulier pour l'industrie du gaz de schiste mènera à des consultations avec les acteurs en présence et à l'introduction de nouvelles obligations ayant pour objet de réduire les impacts négatifs de l'industrie pour l'environnement et les communautés d'accueil, et d'améliorer son degré d'acceptabilité sociale. Son élaboration est l'occasion d'intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, de revoir à la hausse les distances séparatrices, de s'assurer d'informer davantage les municipalités et les particuliers, de renforcer les droits des propriétaires et des personnes résidant dans le voisinage des sites et d'introduire des mesures de réparation des dommages causés à l'environnement.

Enfin, soulignons que la portée de ce nouveau règlement environnemental pourrait être étendue à toutes les activités gazières et pétrolières et à toutes les activités de fracturation, sans égard au fait qu'il s'agisse ou non de forage dans le schiste.

4.2 Les conséquences pour les parties prenantes

Pour l'administration publique, l'élaboration et l'adoption d'un nouveau règlement représente une intervention importante. Cette orientation implique que toutes les dispositions environnementales soient sous la responsabilité du MDDEFP et que le MRN demeure responsable de la gestion des titres miniers, des permis de recherche et des baux d'exploitation.

Pour les municipalités et la population, l'adoption d'un règlement particulier présente des avantages en comparaison avec la situation actuelle. En faisant intervenir plus tôt l'obligation de détenir un certificat d'autorisation du MDDEFP et en étendant sa portée au projet de développement d'un site gazier au lieu du forage d'un puits individuel, l'information et la consultation du public, des municipalités et des MRC concernées surviennent également plus tôt dans le processus de développement d'un site minier. Il devient ainsi plus aisé pour le milieu d'accueil d'appréhender l'ensemble du projet et de l'influencer alors que cela est encore possible.

Pour l'industrie, l'adoption d'un règlement particulier représente des changements importants. Au niveau institutionnel, la répartition des attributions entre le MDDEFP et le MRN et la réduction du nombre d'autorisations environnementales requises représentent un avantage. Au niveau industriel, la mise à jour des normes et les nouvelles obligations touchant le développement durable de l'industrie gazière, la participation du public et l'accès à l'information vont faire augmenter les coûts d'opération de l'industrie, mais sont susceptibles d'améliorer la maîtrise des risques associés aux activités et de favoriser une cohabitation plus harmonieuse avec le milieu d'accueil.

4.3 Les objectifs généraux

- Intégrer dans un règlement particulier l'ensemble des exigences environnementales applicables à l'industrie du gaz de schiste, du début des activités jusqu'à la fin.
- Simplifier l'administration et la compréhension des obligations environnementales pour l'ensemble des intervenants.
- Mettre à jour et renforcer les dispositions applicables en matière environnementale et de protection de la biodiversité, des habitats et des aires protégées en tenant compte des lacunes de l'encadrement actuel constatées dans l'étude L2-1 ainsi que de l'évolution normative observée dans les juridictions analysées dans l'étude L1-1.
- Mettre en œuvre les principes du développement durable.
- Introduire des obligations supplémentaires.

4.4 Un règlement environnemental concernant le gaz de schiste

Élaborer et adopter un **Règlement environnemental consacré aux activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste**³³ de façon à introduire :

1) **Définitions** des termes techniques utilisés dans le règlement

2) **Objet et principes de développement durable**

L'objet du règlement et les principes de la *Loi sur le développement durable* qui fondent ses dispositions devraient être précisés. Plusieurs principes paraissent pertinents, dont les principes de prévention, de précaution, d'accès à l'information, de participation publique, de pollueur-payeur, d'internalisation des coûts et de subsidiarité.

3) **Certificat d'autorisation préalable de l'article 22 LQE**

Il est conseillé d'étendre la portée du certificat d'autorisation de l'article 22 LQE au-delà de l'examen d'un seul forage, de couvrir l'ensemble des projets de développement d'un site gazier, et d'assujettir toutes les activités de forage d'exploration gazier et pétrolier, qu'elles soient dans le shale ou non. Il est également proposé de faire intervenir plus tôt l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du MDDEFP, à savoir dès l'étape de la préparation de la plateforme d'un puits et de la route d'accès. De cette façon, les autorités publiques seront en mesure d'intervenir en amont des projets alors qu'il est encore temps de contrôler et de réduire les impacts environnementaux et sociaux au lieu de composer avec des faits accomplis.

Contenu de la demande. La préparation et le dépôt d'une demande de certificat d'autorisation est l'occasion pour le titulaire du titre minier de présenter le développement anticipé du site gazier. À cette étape, l'ensemble des caractéristiques

³³ Bien que l'ÉES entreprise vise l'industrie du gaz de schiste, le nouveau règlement environnemental pourrait s'appeler « Règlement sur les hydrocarbures » étant donné que les techniques, les permis et les impacts sont semblables et qu'il intègre plusieurs normes de l'actuel *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*.

du projet d'exploration et d'exploitation du site gazier sont présentées dans la demande d'autorisation, à savoir :

- les résultats des analyses de caractérisation des sols, de l'eau souterraine et de l'air ambiant du site des activités de forage et de fracturation, et cela dans un rayon à être déterminé autour du site d'exploitation;
- les résultats d'un programme d'échantillonnages des puits d'eau potable situés dans un rayon à être déterminé³⁴ du puits à forer et leur transmission à la municipalité ainsi qu'aux propriétaires des puits avant de procéder au forage;
- les informations relatives aux prélèvements en eau, à savoir les quantités requises et les lieux de prélèvement et d'entreposage, à la gestion des matières résiduelles, des eaux usées et des matières dangereuses et aux émissions atmosphériques, notamment les gaz à effet de serre;
- les renseignements et documents décrivant les méthodes et les technologies de forage et de fracturation des puits, de même que le volume des fluides, la composition détaillée et les caractéristiques des intrants utilisés aux fins de forage et de fracturation;
- la liste des espèces envahissantes présentes sur le site des activités de forage et de fracturation;
- un plan de gestion de l'eau décrivant les moyens mis en œuvre pour assurer la conservation de l'eau prélevée, son utilisation efficace et pour réduire la consommation d'eau. Le plan précise également la disposition finale des eaux de reflux et des saumures de production ainsi que la gestion jusqu'à leur destination finale;
- un plan de prévention de la pollution par les eaux de ruissellement couvrant toutes les phases du développement du site gazier;
- un plan de gestion des résidus de forage et des matières dangereuses couvrant toutes les phases du développement du site gazier;
- un plan de réduction des gaz à effet de serre qui tient compte des objectifs gouvernementaux;
- un plan décrivant l'itinéraire du camionnage et l'intensité du trafic routier associé au projet;
- un programme de prévention et d'intervention en cas d'urgence
- un engagement du demandeur à utiliser les produits les moins risqués pour les ressources en eau; et

³⁴ À la suite d'une évaluation environnementale des impacts de l'industrie du gaz de schiste, l'État de New York a retient la distance de 1000 pieds (305 m) de la plateforme de forage et de 2000 pieds (610 m) lorsqu'aucun puits n'a pu être testé dans le premier cas : 6 NYCRR Part 550, § 560.5 (d) « Water well testing » (non en vigueur).

- un engagement du demandeur à indemniser les municipalités si ses activités ont pour effet de causer une usure prématurée des routes locales et à rendre compte des indemnités versées le cas échéant.

4) Information et participation du public

- Faire en sorte que le public soit informé et consulté, de même que les municipalités et l'organisme de bassin versant concernés, préalablement à l'émission d'un certificat d'autorisation selon des modalités s'inspirant de celles actuellement prévues par les articles 7.1 et 7.2 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*. Les plans de gestion de l'eau, de prévention de la pollution, de gestion des matières résiduelles et dangereuses, de réduction des gaz à effet de serre, les mesures d'urgence ainsi que le plan décrivant l'itinéraire du camionnage et l'intensité du trafic routier associé au projet devraient être disponibles au moment de la consultation.
- Faire en sorte que les informations qui sont communiquées au public durant toutes les phases du développement du site gazier couvrent le volume des fluides, la composition et les caractéristiques des intrants utilisés aux fins de forage et de fracturation, les volumes d'eau prélevés et le traitement des résidus, les dates et le nombre d'opérations de fracturation hydraulique effectuées, les rapports d'inspection et les avis d'infraction, de même que les avis de demande de fermeture.
- Faire en sorte qu'un comité de suivi soit constitué dès le début des activités de développement d'un site gazier et demeure actif jusqu'à la fin.

5) Normes de localisation et distances minimales

- Introduire des distances séparatrices minimales entre la nouvelle voie d'accès au site gazier et :
 - une aire protégée inscrite au Registre des aires protégées;
 - une école ou autre un établissement d'enseignement, un temple religieux, un terrain de camping ou un établissement au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, un lieu récréatif et touristique et un périmètre d'urbanisation.
- Interdire les activités de forage et de fracturation :
 - en milieu humide et dans une plaine inondable;
 - dans un lac ou un cours d'eau à débit régulier ou intermittent;
 - dans la zone d'inondation de grand courant d'un cours d'eau à débit régulier ou d'un plan d'eau, soit celle sous la cote de crue de récurrence 20 ans;
 - dans la zone d'inondation de faible courant d'un cours d'eau ou plan d'eau, soit celle comprise à l'intérieur des cotes de crue de récurrence 20 et 100 ans, à

moins que le requérant adopte des mesures d'immunisation protégeant de tout risque d'inondation tous les ouvrages, constructions ou travaux, notamment les puits gaziers, bassins de stockage des eaux usées, des boues et des déblais de forage, de même que les aires à risque élevé de contamination. Les mesures d'immunisation acceptables pour le MDDEFP sont indiquées à l'annexe I de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (c. Q-2, r. 35);

- au-dessus d'un aquifère important et dans un bassin versant jugé « sensible »;
 - à l'intérieur de l'aire d'alimentation d'une installation de captage d'eau souterraine établie conformément à l'article 25 du *Règlement sur le captage des eaux souterraines* (c. Q-2, r. 6) édicté en vertu de la LQE et alimentant en eau potable un système d'aqueduc exploité par une municipalité;
 - dans une zone à risque de mouvement de terrain, notamment une zone où l'on trouve des argiles sensibles; et
 - dans la zone d'exclusion d'une centrale nucléaire.
- Introduire des distances séparatrices minimales³⁵ entre les activités de forage et de fracturation et :
 - une aire protégée inscrite au Registre des aires protégées;
 - un cours d'eau;
 - la ligne des hautes eaux;

³⁵ Par exemple, à la suite d'une évaluation environnementale des impacts de l'industrie du gaz de schiste, l'État de New York propose de retenir les distances séparatrices suivantes :

« (a) No well pad or portion of a well pad may be located: (1) within 500 feet [152 m] from a residential water well, domestic supply spring or water well or spring used as a water supply for livestock or crops; (2) within 500 feet [152 m] from an inhabited dwelling or place of assembly; (3) within a primary aquifer and a 500-foot [152 m] buffer from the boundary of a primary aquifer; (4) within a 100-year floodplain; and 5) within 2,000 feet [610 m] of any public water supply (municipal or otherwise, or the boundaries of any public water supply reservoir, natural lake or man-made impoundment (except engineered impoundments constructed for fresh water storage associated with fracturing operations) » (6 NYCRR Part 550, § 560.4 « Setbacks » (non en vigueur)).

La Colombie-Britannique a retenu, en 2010, les normes suivantes :

« (1) If a well or facility is (a) closer than 100 m to the natural boundary of a water body, or (b) 100 m or more from the natural boundary of a water body, but situated so that, given the topography or other relevant factors, it is likely that an uncontrolled flow of oil, gas, brine or another fluid may reach the water body, the permit holder must ensure surface-control features are in place, or surface-control measures have been taken, to contain escaping fluids.

(2) A permit holder must not drill a well within (a) 40 m of the right of way or easement of any road allowance or public utility, (b) 100 m of a permanent building, installation or works, (c) 100 m of a place of public concourse, or (d) 100 m of a reservation for national defence. » (*Drilling and Production Regulation*, BC Reg 282/2010, art. 5)

- un puits d'eau potable individuel, un lieu alimentant un système d'aqueduc exploité par une municipalité ou un lieu alimentant un système d'aqueduc privé desservant en majorité des résidences;
 - une habitation, une école, un édifice public ou tout autre établissement d'enseignement, temple religieux ou établissement au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c.S-4.2), lieu récréatif ou touristique et un périmètre d'urbanisation;
 - un chemin public, un chemin de fer, un pipeline ou une ligne électrique à haute tension de plus de 69 000 volts.
- Préciser que les interdictions et distances séparatrices s'appliquent aux forages verticaux et horizontaux.

6) Nouveaux forages sur le site et fracturations d'un puits

Exception faite des projets soumis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation de l'article 22 de la LQE, tout nouveau forage sur le site et toute fracturation supplémentaire d'un puits devraient faire l'objet d'une autorisation ou d'un permis préalable de la part du MDDEFP.

7) Prévention de la pollution des eaux

- Interdire les rejets dans l'environnement, sans traitement, des eaux usées d'exploitation du puits et des eaux de ruissellement du site.
- Interdire les rejets dans les réseaux d'égout municipaux, sauf en conformité avec une entente conclue avec une municipalité attestant de la capacité du réseau à les traiter.
- Assurer un suivi périodique de la qualité des eaux souterraines et de surface pendant toute la période d'activités du puits, lors d'une fermeture temporaire et douze mois après la fermeture définitive du puits.

8) Prévention de la pollution de l'air

- Introduire des normes d'émission relatives à l'utilisation d'équipements de brûlage des gaz.
- Introduire une obligation pour le promoteur de déclarer périodiquement ses émissions atmosphériques, notamment de gaz à effet de serre et de composés organiques volatils.
- Introduire une obligation pour le promoteur d'assurer un suivi périodique de la migration de gaz pendant toute la période d'activité du puits, lors de sa fermeture temporaire et douze mois après sa fermeture définitive.

9) Gestion des résidus et des matières dangereuses

- Interdire les rejets dans l'environnement, sans traitement, des résidus et des boues produits par l'exploitation du site.

- Introduire une obligation de traiter et d'éliminer l'ensemble des résidus et des matières dangereuses conformément au plan approuvé par le ministre lors de la délivrance du certificat d'autorisation.
- Introduire un programme de caractérisation des quantités et de la qualité des résidus et boues et d'évaluation de leurs impacts environnementaux.
- Faire en sorte que toutes les infrastructures d'entreposage des résidus et des boues de forage soient démantelées dans les 30 jours suivant la fin des activités.
- Faire en sorte que le site soit libre de toutes les matières dangereuses utilisées et entreposées dans les 30 jours suivant la fin des activités.
- Introduire des normes relatives à l'entreposage sécuritaire des résidus de production et des matières dangereuses.

10) Transmission des renseignements et registre

- Introduire une obligation pour le promoteur de tenir à jour sur le site gazier un registre consignait des informations sur les eaux prélevées et utilisées, les quantités d'eaux usées produites, les méthodes de traitement utilisées sur place ou l'endroit où elles sont traitées, le trafic des camions, les quantités de matières résiduelles et dangereuses entreposées sur le site, leur traitement, déplacement et destination et de le mettre à la disposition des inspecteurs du MDDEFP.
- Introduire une obligation pour le promoteur de transmettre périodiquement des renseignements de la nature de ceux actuellement exigés par le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*.

11) La remise en état des lieux et la fermeture d'un puits

- Faire en sorte que la cessation des activités soit conforme aux mesures prévues dans la section IV.2.1. de la *Loi sur la qualité de l'environnement* concernant la protection et la réhabilitation des terrains ainsi qu'à toute réglementation ou politique afférente.
- Faire en sorte que les opérations de fermeture d'un puits soient précédées d'un avis au MDDEFP de manière à lui permettre d'envoyer un représentant surveiller les opérations.
- Faire en sorte qu'un puits inactif soit fermé et que cette opération soit soumise à une attestation du MDDEFP à l'effet qu'il n'existe aucun problème de migration de gaz susceptible d'affecter la qualité de l'environnement et que les lieux furent remis en état.
- Faire en sorte que le puits demeure sous la responsabilité du promoteur après sa fermeture afin qu'il n'y ait pas de transfert des risques et des coûts sur la société.

12) Sanctions et pénalités administratives

- Faire en sorte que le non-respect des dispositions du règlement et des conditions des autorisations émises rende le contrevenant passible de sanctions de nature pénale et administrative.

13) Droits annuels

- Prévoir des droits annuels exigibles pour les titulaires de certificats d'autorisation auxquels il est possible d'ajouter, le cas échéant, la somme des montants dus pour les émissions annuelles de contaminants autorisés en application du principe pollueur-payeur.
- Faire en sorte que la tarification des autorisations devant être présentées au MDDEFP reflète le plus fidèlement possible les coûts d'analyse des demandes, de suivi, d'inspection et de contrôle technique et environnemental, et ce, en vertu du principe d'internalisation des coûts.

4.5 Les modifications incidentes à l'adoption d'un règlement particulier

En marge de l'adoption d'un nouveau règlement environnemental des modifications incidentes devraient également être apportées à la **Loi sur la qualité de l'environnement** de façon à :

- Mettre en vigueur le nouveau régime sur les prélèvements des ressources en eau.
- Créer un nouveau registre public rendant accessibles les informations relatives aux projets de développement des sites gaziers, de l'appropriation des droits sur la ressource jusqu'à la fermeture de chaque puits, incluant les demandes d'autorisation et les autorisations émises ainsi que les renseignements actuellement exigés par le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*.

Des modifications devraient également être apportées à la **Loi sur la conservation du patrimoine naturel** de manière à interdire les activités d'exploration gazière dans une aire protégée inscrite au Registre des aires protégées, ainsi qu'au **Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement** de façon à :

- Abroger les articles 7.1 et 7.2 relatifs à l'information et à la consultation du public et des municipalités, puisque ces obligations se trouvent incluses dans le règlement proposé.
- Assujettir à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation tous les forages gaziers ou pétroliers, qu'ils soient dans le shale ou non.

Enfin, le **Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers** peut être abrogé dans la mesure où ses obligations se trouvent incluses dans le nouveau règlement.

4.6 Conclusion

Les scénarios de « développement » de l'industrie du gaz de schiste retenus par le Comité de l'ÉES interpellent des interventions du gouvernement dans le secteur de la réglementation environnementale. L'élaboration du nouveau règlement est l'occasion de réunir et de mettre à jour 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. Son élaboration permet d'introduire de nouvelles obligations destinées à prévenir et à réduire les impacts négatifs de l'industrie pour l'environnement et les communautés d'accueil et d'améliorer son niveau d'acceptabilité sociale.

5. Une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures

Plusieurs raisons militent en faveur d'une révision du droit minier applicable à l'industrie du gaz de schiste. En premier lieu, pour que ce développement industriel soit durable, la protection de l'environnement et l'équité sociale doivent faire partie du processus de développement et les intérêts économiques associés à celui-ci ne doivent pas être pris isolément³⁶. Toutefois, les constats de l'étude réalisée sur la législation applicable à l'industrie du gaz de schiste au Québec (L2-1) montrent que la législation minière n'est pas en mesure actuellement d'assurer le développement durable de cette industrie au Québec et qu'elle devrait être modifiée en conséquence³⁷.

5.1 Une intervention appropriée

Tributaires d'une technologie qui a à peine 15 ans, les activités de développement des gisements de schiste sont récentes au Québec comme ailleurs. Une étude précédente, réalisée sur le développement de la législation relative aux activités d'exploration et d'exploitation gazières dans d'autres États et provinces (L1-1), a montré que toutes les juridictions étudiées ont reconnu une particularité suffisante aux activités entourant le développement du gaz de schiste pour revoir et adapter leur régime juridique spécifiquement à ces activités³⁸. Ce sont plus particulièrement les forages horizontaux et les activités de fracturation hydraulique qui retiennent l'attention des législateurs étrangers dans leur réforme législative. Par exemple, pour distinguer cette industrie gazière, l'État de New York retient le concept de fracturation hydraulique à haut volume, tandis que l'encadrement juridique de la Pennsylvanie retient celui de puits de gaz non conventionnel. Quant à l'étude réalisée sur la législation québécoise (L2-1), elle a aussi montré que la législation minière n'a pas été revue depuis que cette industrie a commencé au Québec et recommandé qu'elle soit révisée afin de prendre en considération les particularités de cette industrie.

D'autres constats importants incitent à proposer des modifications au droit minier actuel. La courte histoire du développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec a montré que la prédominance des droits accordés par la législation minière aux titulaires de droits miniers, conjugués à la centralisation au niveau provincial des pouvoirs et des redevances, offrent peu d'avantages pour les communautés et les particuliers concernés et sont devenues une source de débats et de conflits à l'échelle locale et régionale. Cet héritage législatif est difficile à concilier avec l'objectif d'intégration des enjeux sociaux, environnementaux et économiques nécessaire à la promotion d'un développement durable de l'industrie du gaz de schiste. De plus, la distinction faite par le droit minier entre les phases d'exploration et d'exploitation est apparue peu adaptée aux activités de développement gazier où les atteintes à l'environnement se réalisent

³⁶ *Déclaration sur l'environnement et le développement*, Rio de Janeiro, 1992, principe 4.

³⁷ CRCDE, *Description de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1)*, 2012, p. 41. En ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/02/rapport-etude-l2-1_ul.pdf

³⁸ Pour un sommaire de cette étude, CRCDE, *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1)*, 2012. En ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/02/Rapport-etude-L1-1_sommaire.pdf

principalement à l'étape exploratoire. Cette distinction fonde de nombreuses exemptions aux règles de protection environnementale pour les activités d'exploration et complique l'arrimage entre les différentes autorisations et permis émis par des ministères différents.

Dans le passé, des organisations publiques ont recommandé des modifications au droit minier, bien que la démarche proposée ne soit pas exactement la même. À ce sujet, la Commission du BAPE sur l'industrie du gaz de schiste « est d'avis que des modifications devraient être apportées à la *Loi sur les mines* et au *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* de façon à ce que l'application des dispositions visant à protéger l'environnement soit assurée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* »³⁹. Quant au Commissaire au développement durable, il souligne dans son rapport de vérification portant sur la gestion gouvernementale de cette nouvelle industrie que l'élaboration d'un projet de loi distinct destiné à encadrer le secteur d'activité des hydrocarbures « est un moment privilégié pour s'assurer d'un équilibre entre les intérêts privés et la volonté des citoyens concernant le développement de leur milieu de vie »⁴⁰. Il recommande au ministère des Ressources naturelles « d'intégrer les principes de la *Loi sur le développement durable* au projet de loi sur les hydrocarbures afin d'encadrer adéquatement l'industrie quant aux dimensions sociales, économiques et environnementales; de réévaluer la suffisance des exigences réglementaires, notamment celles liées aux montants de garantie et d'assurance »⁴¹.

5.2 Les avantages d'une loi particulière pour les hydrocarbures

Entre ces deux options, à savoir apporter des ajustements au cadre législatif minier actuel ou adopter une législation particulière pour les hydrocarbures, il est proposé de retenir la seconde. Elle offre l'avantage de permettre d'introduire des dispositifs juridiques adaptés aux activités de développement du gaz de schiste et de répondre aux différentes recommandations faites jusqu'à maintenant, en engageant des réformes importantes touchant ces activités, et cela sans avoir à modifier du même coup l'ensemble du droit minier. Très ample, la *Loi sur les mines* touche un grand nombre d'activités et de sujets dont la modernisation, notamment dans la perspective du développement durable, s'est heurtée récemment à l'abandon de deux projets de loi déposés à l'Assemblée nationale⁴².

Dans l'ensemble, l'adoption d'une loi sur les hydrocarbures représente une option adaptée et pertinente dans un contexte où l'opposition au développement de l'industrie du gaz de schiste a fait ressortir le besoin de modifier rapidement les normes applicables à cette industrie, et où se profile le développement d'une industrie pétrolière au Québec susceptible d'utiliser les mêmes techniques et de soulever les mêmes questions. Cette proposition a aussi l'avantage de s'inscrire dans l'agenda législatif de l'actuel gouvernement qui, à l'instar du précédent, a

³⁹ *Développement durable de l'industrie des gaz des schistes au Québec*, Rapport 273, Québec, février 2011, p. 241, en ligne : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>

⁴⁰ *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, Rapport du Commissaire au développement durable, chapitre 3, par. 3.46

⁴¹ *Id.*, par. 3.83

⁴² *Projet de loi 14 modifiant la Loi sur les Mines (2011) et Projet de loi 79 modifiant la Loi sur les mines (2009)*.

annoncé, le 6 février 2013, son intention de procéder au dépôt d'un projet de loi sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures⁴³.

De plus en plus fréquente dans diverses législations nationales, la distinction entre les normes visant les minéraux et les hydrocarbures est également retenue ici. L'élaboration d'une loi consacrée aux hydrocarbures est l'occasion de renouveler les objectifs et les fondements encadrant juridiquement les activités gazières et pétrolières, comme pour le gaz de schiste. D'une part, une telle loi permet d'intégrer les principes directeurs du développement durable et de gouvernance participative qui serviront de fondement aux nouveaux régimes d'autorisation et de contrôle de ces activités, de manière à empêcher la dégradation de l'environnement et à maintenir un juste équilibre entre les développements économique et social.

D'autre part, 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 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*)⁴⁴, le droit d'exproprier les propriétaires fonciers⁴⁵, la préséance des activités minières sur les autres usages du territoire et son aménagement⁴⁶ et les exemptions accordées en matière environnementale et d'accès à l'information⁴⁷. 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 renouvelables⁴⁸.

5.3 L'exploitation durable des ressources naturelles non renouvelables

L'intégration des principes de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* dans une loi sur les

⁴³ MDDEFP, *Communiqué de presse*, 6 février 2013, en ligne :

http://www.mddefp.gouv.qc.ca/infuseur/imprimer_communique.asp?no=2332

⁴⁴ Il pourrait être considéré de vendre les droits sur ces ressources à travers un système d'enchères comme c'est le cas en Colombie-Britannique ou de procéder par appel d'offres comme indiqué dans le rapport du BAPE.

⁴⁵ Une loi particulière écarte les articles 235 et suivants de la *Loi sur les mines* qui ne s'appliquent qu'aux titulaires des droits accordés par cette loi.

⁴⁶ Sans avoir à modifier l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui continuerait à s'appliquer aux travaux réalisés conformément à la *Loi sur les mines*.

⁴⁷ Par exemple, les clauses dérogatoires à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* contenues actuellement dans la *Loi sur les mines* et la *Loi sur l'impôt minier* ne sont pas reprises dans la loi sur les hydrocarbures. À ce sujet, voir CRCDE, *Description de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1)* p. 44.

⁴⁸ Voir BAPE, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport 273, Québec, février 2011, p. 118.

hydrocarbures présente plusieurs cas de figure possibles. Il peut être envisagé d’insister sur les principes qui sont le plus malmenés par le droit actuellement applicable à l’industrie afin d’en réduire les effets négatifs, à savoir, par exemple, les principes de santé et qualité de vie, d’équité et solidarité sociales, de protection de l’environnement, d’efficacité économique, de précaution, de prévention, de participation et engagement, de subsidiarité et de respect de la capacité de support des écosystèmes. Leur intégration est susceptible d’améliorer les processus décisionnels entourant les activités d’exploration et d’exploitation du gaz de schiste. Voici quelques exemples d’instruments ou d’outils juridiques susceptibles de les mettre en œuvre.

Par exemple, en plus de la procédure actuelle d’information et de consultation prévue lors d’une demande de certificat d’autorisation⁴⁹, la loi peut 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 territoire⁵⁰. 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.

En application du principe de subsidiarité, le législateur peut choisir de ne plus accorder la priorité à la mise en valeur des ressources en hydrocarbures sur l’ensemble des autres usages du territoire et d’autoriser les municipalités à déterminer les zones où les activités d’exploration et d’exploitation des hydrocarbures sont autorisées et celles où elles sont interdites. Le principe de subsidiarité invite le législateur à associer les municipalités dans la prise de décisions touchant les développements de l’industrie sur leur territoire.

Sur le plan de l’efficacité économique, les principes de la *Loi sur le développement durable* encouragent l’adoption de mesures différentes de celles qui existent actuellement dans la *Loi sur les mines* en matière de partage des revenus tirés de l’exploitation de ces ressources naturelles non renouvelables (redevances, permis, taxes, fonds des générations futures etc.) et d’envisager les modalités d’une redistribution vers les municipalités ayant à subir les coûts et les inconvénients des activités de l’industrie gazière et pétrolière ainsi que vers les générations suivantes⁵¹. Elle permet aussi de simplifier et faciliter la compréhension des règles juridiques de ce secteur industriel.

Enfin, l’adoption d’une loi consacrée aux hydrocarbures est l’occasion pour l’État de revoir le partage des attributions entre les principaux acteurs institutionnels, à savoir le MRN et le MDDEFP, d’associer les autorités locales et la population aux processus décisionnels et de créer

⁴⁹ *Règlement relatif à l’application de la Loi sur la qualité de l’environnement*, c. Q-2, r. 3, articles 7.1 et 7.2

⁵⁰ Décret 415-2006.

⁵¹ Pour la dégradation des routes ou encore pour créer un fonds financé par l’industrie pour couvrir les coûts de restauration de sites de puits abandonnés ou fermés par un propriétaire insolvable ou qui n’est plus en activité et faisant face à des problèmes de contamination à long terme.

de nouvelles institutions, telle qu'une agence spécialisée⁵², si le volume d'activités prévisibles est approprié.

5.4 Les conséquences pour les parties prenantes

Pour l'administration publique, l'élaboration d'un projet de loi représente une intervention importante, de même que la possibilité d'une réorganisation administrative à travers la création d'une agence spécialisée qui se verrait déléguer les attributions exercées actuellement par le MRN et le MDDEFP. Advenant la création d'une agence, ou d'une autre forme d'autorité administrative indépendante, le nouveau règlement environnemental proposé devrait relever de la nouvelle loi plutôt que de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et son application de l'agence spécialisée. En revanche, si aucune autorité administrative indépendante n'est créée en raison, entre autres, du faible niveau de développement escompté, la nouvelle loi demeurerait sous la responsabilité du MRN et le règlement environnemental continuerait de relever du MDDEFP.

Pour l'industrie, l'adoption d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures représente des changements importants. Au niveau institutionnel, la création d'une autorité administrative indépendante peut entraîner une spécialisation et une meilleure efficacité de l'ensemble des procédures. L'élaboration de plans quinquennaux de développement et leur soumission à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts entraîneraient un meilleur arrimage avec les divers instruments de planification régionaux et une meilleure intégration des projets dans les milieux. Le fait de ne plus dépendre de la *Loi sur les mines* contribuerait aussi à cet objectif et au développement durable de cette industrie.

Pour les municipalités et la population, l'adoption d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures présente des avantages importants en comparaison de la situation actuelle. D'une part, en soustrayant les activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures de la *Loi sur les mines*, les pouvoirs des municipalités en matière de zonage et d'aménagement du territoire retrouvent leurs effets juridiques et les propriétaires fonciers ne sont plus soumis au pouvoir d'expropriation de l'industrie. L'assujettissement des plans quinquennaux de développement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts entraînerait un meilleur arrimage avec les instruments régionaux de planification (plan directeur de l'eau et plan régional; de développement intégré des ressources et du territoire), tout en facilitant l'information et la consultation du public. Les organismes de bassin versant verraient leur rôle précisé dans la planification et le suivi des activités de l'industrie. Les dérogations au droit d'accès à l'information énoncées dans la législation minière ne s'appliqueraient plus au secteur des hydrocarbures.

⁵² À l'image de ce qui existe en Colombie-Britannique. Voir CRCDE, *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1)*. Colombie-Britannique, 2012, p. 1 et 2, en ligne : http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Rapport-etude-L1-1_ColombieBritannique_UL.pdf

5.5 Les objectifs généraux

- Intégrer dans une loi particulière l'ensemble des exigences applicables à l'industrie du gaz de schiste, du début des activités jusqu'à la fin et faire dépendre de cette loi l'ensemble des règlements s'appliquant spécifiquement aux hydrocarbures.
- Favoriser la planification de l'exploitation durable des ressources non renouvelables.
- Simplifier l'administration et la compréhension du régime d'autorisation pour l'ensemble des intervenants.
- Mettre en œuvre les principes du développement durable
- Introduire des obligations supplémentaires.
- Introduire l'obligation pour l'État de consulter les communautés autochtones de façon particulière et de prendre en compte leurs intérêts, valeurs et besoins dans le développement durable des activités gazières et pétrolières.

5.6 Une loi concernant les hydrocarbures

Adopter une **loi sur les hydrocarbures** dont les principales composantes pourraient être celles-ci :

Préambule

Préciser l'objet et la portée de la loi en termes de développement durable des ressources en hydrocarbure.

Par exemple, souligner que les ressources gazières et pétrolières sont des ressources non renouvelables appartenant à l'ensemble des Québécois; qu'elles doivent faire l'objet d'un aménagement et d'un développement planifiés et responsables, respectueux des principes du développement durable; que leur gestion durable est sous la responsabilité conjointe du gouvernement et du milieu municipal, en consultation avec la population.

Partie 1

Objet et principes

Préciser que l'objet de la loi est de favoriser un développement des ressources naturelles non renouvelables et une occupation durables du territoire québécois.

Préciser les objectifs spécifiques du développement durable des activités gazières et pétrolières en termes notamment de conservation de la diversité biologique; de maintien et de conservation des sols et de l'eau; de maintien des avantages socioéconomiques multiples que les autres usages du territoire procurent à la société; de la prise en compte des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées.

Définir les principes de développement durable retenus. Parmi les principes de la *Loi sur le développement durable*, qui sont pris en compte dans les actions de l'administration publique, plusieurs intéressent l'encadrement juridique de l'industrie du gaz de schiste. Il s'agit notamment des principes de santé et de qualité de vie, d'équité et de solidarité sociales, de protection de l'environnement, d'efficacité économique, de précaution, de prévention, de

pollueur-payeur, de participation et de transparence, de subsidiarité et de capacité de support des écosystèmes.

Définitions des termes techniques utilisés

Pouvoirs municipaux

Permettre aux municipalités de s'opposer à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures et de contrôler l'aménagement de leur territoire. Associer les municipalités aux processus décisionnels et à la mise en place des mesures d'urgence. Favoriser les sites de forages et des routes d'accès de moindres impacts pour les particuliers, les autres usagers du territoire et l'environnement.

Stratégie de développement durable des hydrocarbures

Énoncer la vision, les orientations et les objectifs du développement durable des gisements gaziers et pétroliers, notamment l'affectation des terres ouvertes à l'exploration et à l'exploitation dans le temps.

Partie 2

Aspects institutionnels

Cette partie pourrait couvrir, notamment, les éléments suivants :

- Création d'une agence des hydrocarbures (évaluer la pertinence de créer une agence, comme celle adoptée par la Colombie-Britannique en 2008, ou une autre forme d'autorité administrative indépendante).
- Le cas échéant, son mandat pourrait couvrir l'ensemble des autorisations requises pour les activités d'exploration et d'exploitation, et cela jusqu'à la mise hors service des installations, et avoir pour objet la sécurité du public et le respect de l'environnement et des normes techniques, ainsi que la planification des interventions d'urgence en cas de fuite ou d'accidents.
- Le coût de fonctionnement d'une autorité administrative indépendante pourrait être financé à même les régimes de permis et d'autorisations de la loi.
- Préciser les pouvoirs, les compétences et les délégations de pouvoirs du MRN et du MDDEFP vers l'autorité administrative indépendante.

Si aucune autorité administrative indépendante n'est créée, la loi revient sous la responsabilité du MRN alors que la réglementation environnementale retourne sous l'autorité du MDDEFP.

Participation au Fonds des générations

Pour que l'exploitation des ressources non renouvelables, comme les hydrocarbures, puisse s'inscrire dans la perspective des principes de la *Loi sur le développement durable*, il est suggéré qu'une partie des redevances soit versée à un fonds destiné aux générations futures qui n'auront plus accès à ces ressources mais hériteront des risques associés à ces activités.

Création d'un Registre des hydrocarbures

Partie 3

Activités gazières et pétrolières

Cette partie pourrait couvrir, notamment, les éléments suivants :

Permis et autorisations

Appropriation de la ressource :

- Procédure d'enchères ou d'offres publiques permettant l'acquisition des droits sur la ressource (coûts, durée, travaux exigibles et permis, etc.).
- Introduire une obligation pour les opérateurs de fournir une compensation et de signer un bail type avec les propriétaires des terres sur lesquelles des activités sont prévues.
- Permis de levé géophysique (travaux en superficie).

Travaux dans le sous-sol et visant l'exploitation éventuelle de la ressource :

- Plan de développement quinquennal présenté par le promoteur sur la base des divisions territoriales de bassin versant.
- Assujettissement de ces plans à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et arrimage avec les autres mécanismes de planification régionaux (Plan directeur de l'eau et Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire).
- Prise en compte des impacts de l'ensemble du projet sur le bassin versant.
- Certificat d'autorisation environnemental nécessaire par la suite pour chaque site gazier suivant les conditions de délivrance énoncées dans le règlement environnemental.
- Autorisation ou permis requis pour chaque opération de fracturation (prélèvement d'eau, produits chimiques utilisés, traitement des eaux et des boues usées).
- Permis de mise en production d'un site gazier.

Fermeture et remise en état des lieux :

- Introduire une obligation de caractérisation et de réhabilitation des sols.
- Attestation de fermeture et de remise en état des lieux.

Redevances

Réévaluer les rentes annuelles, les baux, les taxes et les redevances sur l'exploitation des hydrocarbures afin que les retombées économiques soient partagées de manière équitable, que les collectivités reçoivent leur juste part et que la société québécoise obtienne le meilleur prix pour l'exploitation de ses ressources naturelles non renouvelables. Les municipalités qui accueillent cette industrie pourraient se voir verser une partie des redevances.

Obligations de sécurité

Introduire une obligation de déclarer tous les cas de non-conformité et tous les accidents survenus sur le site, de les maîtriser et de remettre les lieux en état. Ces informations devraient être publiques. Faire en sorte que les équipements soient soumis à des tests préalables, notamment avant les opérations de fracturation. Soumettre les sites à des inspections périodiques de la part des instances administratives.

Transfert des permis et autorisations

Modification aux permis et autorisations

Échéance des permis et autorisations

Révocation des permis et autorisations

Mesures de suivi

Comités de suivi

Faire en sorte que des comités de suivi soient créés sur une base régionale avec pour mission d’agir comme agent de liaison entre les entreprises d’exploitation des hydrocarbures et les municipalités, les organismes de bassin versant et la population, de prévenir les problèmes et de favoriser une résolution rapide de ceux-ci.

Tarifs et droits annuels

Introduire des tarifs reflétant les coûts d’analyse des demandes, de suivi, d’inspection et de contrôle technique et environnemental, de même que des droits annuels représentant la sommes des montants dus pour les émissions de contaminants dans l’environnement, notamment de gaz à effet de serre.

Garanties financières

Réévaluer à la hausse les exigences relatives aux montants des garanties d’exécution et d’assurance.

Fonds de restauration des sites orphelins

Créer un fonds consacré à la restauration des sites orphelins qui soit financé par les sociétés minières via une taxe ou une redevance spéciale.

Compensations

Introduire un régime de compensations pour l’usure prématurée des routes et l’utilisation des services publics des municipalités qui accueillent des activités gazières ou pétrolières, ainsi que pour les troubles de voisinage subis par les personnes vivant à proximité des sites. Les avantages financiers et les indemnités accordés aux municipalités gagneraient à être des informations publiques.

Partie 4

Consultation des autochtones

Introduire des mécanismes distincts de consultation des communautés autochtones de manière à assurer une prise en compte de leurs intérêts, de leurs valeurs et de leurs besoins dans l’aménagement durable du territoire et les accommoder, s’il y a lieu.

Information et participation du public

Introduire des mécanismes d’information et de consultation des municipalités, des organismes de bassin versant et du public, ainsi que des mécanismes de rapports volontaires, de plaintes et d’action pour assurer le respect de la loi.

Partie 5

Pouvoirs réglementaires, application et mécanismes de sanction des contraventions

5.7 Les modifications incidentes à l'adoption d'une loi concernant les hydrocarbures

En plus de l'adoption d'une loi sur les hydrocarbures, d'un règlement environnemental et d'une directive⁵³, des modifications législatives et réglementaires incidentes à ces interventions devraient être apportées en conséquence.

Il s'agit de modifier le **Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains** de façon à :

- Revoir à la hausse les distances séparatrices pour l'ensemble des sites d'exploration gazière ou de préciser que les distances séparatrices du règlement ne s'appliquent pas aux activités soumises à la loi sur les hydrocarbures.
- Intégrer les distances séparatrices des sources d'approvisionnement en eau dans la réglementation environnementale.
- Interdire l'implantation d'un site d'exploration gazière :
 - dans une zone à risque de mouvement de terrain, notamment une zone où l'on trouve des argiles sensibles;
 - dans la zone d'exclusion d'une centrale nucléaire.

Enfin, l'assujettissement des plans quinquennaux de développement gazier des entreprises à la procédure d'évaluation des impacts commande de modifier en conséquence le **Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement**.

5.8 Conclusion

Les scénarios de « développement » de l'industrie du gaz de schiste formulés par le Comité de l'ÉES invitent à proposer l'adoption d'une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures de façon à répondre aux lacunes constatées dans l'encadrement actuel des droits minier et environnemental. En distinguant le droit des hydrocarbures de celui des ressources minières, une loi particulière permet de construire sur des bases nouvelles, respectueuses des principes du développement durable et des milieux d'accueil des projets. Elle est également l'occasion de favoriser la planification de l'exploitation des ressources non renouvelables et la réduction de leurs impacts, l'arrimage avec les instruments de planification régionale et l'amélioration des dispositifs d'accès à l'information et de participation du public. La délégation de pouvoirs administratifs à une agence spécialisée ou à une autre forme d'autorité administrative indépendante est également une suggestion à prendre en considération dans le nouvel encadrement législatif des ressources en hydrocarbures.

⁵³ Le Règlement environnemental consacré aux activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste présenté à la section 4.4 pourrait être adapté pour devenir un règlement d'application de la loi sur les hydrocarbures. Le cas échéant, il conviendrait de retirer les références à l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de même que les sections qui se trouveraient incluses dans la loi sur les hydrocarbures (ex. : sections 3, 9 et 12).

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le Comité de l'ÉES sur le gaz de schiste a requis des propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste au Québec (L3-1). Conformément au mandat confié, les propositions formulées dans la présente étude tiennent compte des cinq scénarios de développement industriel retenus par le Comité, des processus de gouvernance participative, à l'image des avancées réalisées en matière de gouvernance de l'eau, et des principes directeurs du développement durable. Les propositions d'interventions s'inscrivent sous deux scénarios juridiques principaux, à savoir l'absence de développement de l'industrie, d'une part, et le développement de l'industrie, d'autre part, pour lequel trois interventions sont proposées : une directive administrative, un règlement environnemental et une loi sur les hydrocarbures. Elles couvrent l'ensemble du spectre de développement de la filière de l'industrie du gaz de schiste, de l'interdiction totale au développement extensif et rapide du shale d'Utica des Basses-Terres du Saint-Laurent.

Les constats soulignés dans l'étude sur la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1) trouvent écho dans la présente étude, de même que les avis contenus dans le rapport du BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec et celui du Commissaire au développement durable. Des exemples tirés des expériences étrangères (L1-1), prometteurs et intéressants pour le Québec, ont inspiré les propositions particulières.

Les interventions juridiques proposées tiennent compte des principes du développement durable et de la gouvernance participative, mais leur degré d'intégration dans le nouvel encadrement juridique varie d'un instrument à l'autre. Comme l'étude sur la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1) l'a constaté, la plupart des principes du développement durable sont absents du cadre législatif et réglementaire actuel. C'est pourquoi l'intégration de ces principes nécessite des interventions législatives et réglementaires plus importantes que la simple mise à jour du cadre législatif et réglementaire actuel. À ce sujet, des modifications de fond paraissent nécessaires. De toutes les interventions proposées, c'est l'adoption d'une nouvelle loi consacrée aux hydrocarbures qui offre le plus de possibilités pour introduire un encadrement juridique fondé sur les principes directeurs du développement durable et des processus de gouvernance participative. Elle représente aussi une option pertinente dans le contexte actuel où se profile le développement d'une industrie pétrolière au Québec, exploitant des ressources naturelles non renouvelables similaires, faisant appel aux mêmes techniques et susceptibles de soulever les mêmes questions juridiques que celles relatives au développement de l'industrie du gaz de schiste.

En terminant, il est utile de rappeler que l'étude réalisée par la CRCDE se veut neutre par rapport à chacun des scénarios présentés. Elle vise à documenter les avantages et les inconvénients de chacune des interventions proposées par rapport aux constats retenus lors de l'examen des législations étrangères (L1-1) et de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1). Elle a aussi comme objectif de contribuer à un débat public de qualité sur l'avenir de l'industrie du gaz de schiste, entre autres lors des consultations publiques à venir sur ce sujet.