

FORUMS SUR LES HYDROCARBURES GASPÉSIE-ÎLES DE
LA MADELEINE

**ANALYSE DE LA SITUATION
JURIDIQUE DU QUÉBEC ENCADRANT
LE DÉVELOPPEMENT DES
HYDROCARBURES**

MAI 2013

Préparé par

Jean Baril, LL.D., avocat

Alexandre Desjardins, LL.M., avocat

TABLE DES MATIÈRES

LA LÉGISLATION QUÉBÉCOISE ENTOURANT L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES AU QUÉBEC

MISE EN CONTEXTE ET RAPPEL DU MANDAT	1
INTRODUCTION	2
LA LÉGISLATION APPLICABLE A L'EXPLORATION ET A L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES AU QUÉBEC	3
1. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX ACTEURS GOUVERNEMENTAUX	3
1.1. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES MUNICIPALITÉS	4
2. LA LÉGISLATION MINIÈRE DU QUÉBEC	5
2.1. L'APPROPRIATION DES SUBSTANCES RESSOURCES DU SOUS-SOL QUÉBÉCOIS	6
2.2. LE RÉGIME D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES AU QUÉBEC	7
2.2.1. L'accès au territoire pour les opérations gazières ou pétrolières	7
2.2.2. La phase d'exploration	7
2.2.3. La phase d'exploitation	10
2.2.4. La fermeture et l'abandon d'un puits	10
3. LA LÉGISLATION VISANT LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	11
3.1. LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT	11
3.1.1. Le régime d'autorisation de l'article 22 de la LQE	11
3.1.2. Le régime d'autorisation des articles 31.1 et suivants de la LQE	12
3.2. LA PROTECTION DU SOL ET DES MILIEUX NATURELS	12
3.2.1. La protection des habitats naturels et de la biodiversité	13
3.3. LA PROTECTION DE L'EAU	13
3.3.1. Protection des rives, du littoral et des plaines inondables	14
3.3.2. Protection des eaux souterraines et de surface	14
3.3.3. Autorisations de prélèvement des eaux	15
3.3.4. Gestion des eaux et des boues usées	15
3.4. LA PROTECTION DE L'AIR	16
3.4.1. Émissions atmosphériques	16
3.4.2. Gaz à effet de serre	16
3.5. LES RECENTS DÉVELOPPEMENTS LÉGISLATIFS DANS LE DOSSIER DES HYDROCARBURES	17
4. LES DROITS DE LA POPULATION	18
4.1. L'ACCÈS À L'INFORMATION	18
4.2. LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION	19
4.3. LES RECOURS	21
CONCLUSION	23

MISE EN CONTEXTE ET RAPPEL DU MANDAT

Le présent document a été rédigé par le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) à la demande de la conférence régionale des élus de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (CRÉGÎM), dans le cadre des Forums sur les hydrocarbures. Le CQDE est un organisme sans but lucratif voué à la défense et à la promotion du droit de l'environnement au Québec.

Ce document de vulgarisation vise à présenter de façon claire et concise les principaux éléments du cadre juridique applicable à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures en milieu terrestre au Québec. Il s'agit donc d'un document descriptif qui vise essentiellement à combler certaines carences en matière d'information dans le dossier du développement des hydrocarbures en Gaspésie, aux Îles-de-la-Madeleine et au Québec. En aucun cas ce document ne peut être assimilé à une opinion juridique.

INTRODUCTION

L'exploration et l'exploitation des hydrocarbures ne sont pas des choses nouvelles au Québec. Pour preuve, un récent dossier du journal *Le Devoir* présente une carte qui recense près de 1 000 forages ayant été effectués depuis la fin du 19^e siècle au Québec¹. On note néanmoins qu'au cours des dernières années, le sous-sol et les fonds marins québécois ont fait l'objet d'un intérêt accru de la part de l'industrie des hydrocarbures. Les récents travaux exploratoires de cette industrie ont eu pour effet de confronter les citoyens avec le régime minier du Québec, duquel relève l'industrie des hydrocarbures, et de leur révéler le caractère archaïque de la *Loi sur les mines* québécoise.

Pourtant, l'Assemblée nationale du Québec a récemment adopté un certain nombre de lois qui laissent entrevoir une évolution par rapport à la vision traditionnelle du développement économique que l'on retrouve toujours dans notre régime minier. D'une part, la *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006, transpose en droit québécois des principes développés par le droit international de l'environnement depuis plus de 20 ans.

Cette Loi, qui s'applique à l'ensemble de l'administration publique québécoise, a pour objet « d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable ». La Loi définit le développement durable comme étant un: « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement »².

Afin d'intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, la loi prescrit à l'administration publique de prendre en compte l'ensemble des 16 principes qu'elle énonce dans le cadre de ses différentes actions. Les tribunaux ont d'ailleurs confirmé la nécessité que ce concept se reflète dans les législations à caractère environnemental. Ainsi, les décisions des ministères et des organismes qui interviennent dans le développement de l'industrie des hydrocarbures doivent tenir compte de cette loi et des principes du développement durable.

D'autre part, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (ci-après appelée « Loi sur l'eau ») reconnaît à tout citoyen le droit d'accéder à l'eau potable pour son alimentation et son hygiène et affirme que tout ce qui concerne la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'eau est d'intérêt général et

¹ Jean-Hugues Roy, *Cartes des forages depuis 1860*, en ligne : <<http://www.ledevoir.com/960forages>>, page consultée le 20 mai 2013.

² *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 2.

concourt au développement durable. La loi introduit également une série de principes, formulés en termes de droits et de devoirs, conférant à l'eau un statut particulier, et qui trouvent application dans le développement de l'industrie des hydrocarbures. Ceux-ci rappellent d'ailleurs certains des principes mis de l'avant dans la *Loi sur le développement durable*.

Malheureusement, cette nouvelle approche de l'administration publique se reflète très peu dans la législation encadrant l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures au Québec. Il demeure cependant qu'elle doit servir de cadre d'analyse et permettre d'identifier les lacunes du régime en place.

LA LÉGISLATION APPLICABLE À L'EXPLORATION ET À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES AU QUÉBEC

Dans ce document, nous proposons de donner un aperçu de la législation québécoise applicable à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures en milieu terrestre au Québec. Après avoir présenté les principaux acteurs gouvernementaux, nous décrivons la législation minière et environnementale applicable à ces activités. Enfin, la législation visant directement la population et leurs recours légaux sera abordée.

1. Présentation des principaux acteurs gouvernementaux

Les rôles et les responsabilités en matière de mise en valeur des hydrocarbures sont répartis entre plusieurs acteurs gouvernementaux. Le ministère des Ressources naturelles (MRN) et le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) sont les deux principaux acteurs et leurs interventions sont déterminantes pour le développement de ce secteur. Le gouvernement fédéral n'a pas de compétence législative sur les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures en milieu terrestre au Québec.

Parmi les responsabilités du MRN, mentionnons les suivantes:

- accorder et gérer des droits de propriété et d'usage des ressources minérales et énergétiques du domaine de l'État;
- gérer les ressources énergétiques, y compris les hydrocarbures;
- favoriser la connaissance des ressources énergétiques ainsi que leur mise en valeur;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement en énergie dans une perspective de développement durable;
- élaborer et coordonner la politique gouvernementale en matière d'énergie;
- favoriser l'exploration minière, pétrolière et gazière.

En ce qui concerne le MDDEFP, ses responsabilités sont les suivantes:

- développer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des règlements et des programmes visant notamment:
 - la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau, de l'atmosphère et du sol;
 - la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci;
- contrôler l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment par l'analyse des demandes d'autorisation et des permis, des inspections et des enquêtes ainsi que par l'utilisation des recours judiciaires et administratifs.

De plus, d'autres acteurs sont également interpellés, tels que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Par ailleurs, d'autres organismes peuvent intervenir. Par exemple, si un projet est situé en zone agricole, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) doit délivrer une autorisation d'utilisation du territoire à une fin autre que l'agriculture.

Par ailleurs, la protection de l'environnement par les municipalités et les récents événements impliquant la ville de Gaspé dans le dossier des hydrocarbures méritent quelques commentaires particuliers.

1.1. La protection de l'environnement par les municipalités

Les municipalités ont plusieurs responsabilités et pouvoirs de réglementation, notamment de veiller à la protection du bien-être général de leur population. Elles peuvent aussi adopter des règlements en matière d'environnement et ainsi régir dans cette perspective les activités se déroulant sur leur territoire. Quant aux municipalités régionales de comté (MRC), elles ont le devoir de maintenir en vigueur un schéma d'aménagement et de développement applicable à l'ensemble de leur territoire. Cette délégation de pouvoir va dans le sens du principe de subsidiarité reconnu par la *Loi sur le développement durable* et la Cour suprême du Canada. La Cour a indiqué que ce principe veut que ce soit le niveau de gouvernement le plus près de la population qui est le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations³.

Récemment, la ville de Gaspé ainsi que de nombreuses autres municipalités québécoises ont adopté des règlements visant à protéger leurs sources d'eau potable. Ces règlements soulèvent de nombreuses questions quant à la mise en œuvre du principe de subsidiarité et la protection de l'environnement par les municipalités au Québec.

Or, le 24 avril dernier, l'entreprise *Pétrolia* a déposé une requête en jugement déclaratoire visant à contester la validité du règlement no. 1205 de la ville de Gaspé sur la protection des sources d'eau de la ville. Cette situation découle du fait que le règlement de Gaspé touche divers sujets

³ 114977 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 3.

controversés et litigieux du point de vue juridique. Tout d'abord, la législation du Québec est conçue de manière à donner préséance aux activités minières, incluant les activités liées aux hydrocarbures, sur les instruments régionaux et locaux d'aménagement du territoire et d'urbanisme. En effet, l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* limite expressément les pouvoirs des municipalités pour réglementer les activités minières sur leur territoire.

Dans un second temps, l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* précise qu'un règlement municipal ne peut pas porter sur le même objet qu'un règlement adopté par le gouvernement provincial en vertu de cette loi. À ce sujet, le MDDEFP a annoncé le 15 mai 2013 la publication d'un projet de *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*. Son adoption, qui pourrait avoir lieu à l'expiration d'un délai de 30 jours suivant sa publication, aurait un impact certain sur la validité de règlements municipaux portant sur le même objet⁴.

Une chose est certaine, ces restrictions à l'encontre des pouvoirs d'action des municipalités pour agir pour la protection de l'environnement et des ressources en eau démontrent de véritables carences concernant le cadre juridique actuel relatif à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures. Le dossier du règlement de Gaspé démontre par ailleurs l'écart qui continue d'exister entre les principes juridiques de la *Loi sur le développement durable*, dont celui de subsidiarité, et les diverses législations particulières s'appliquant à l'industrie des hydrocarbures.

2. La législation minière du Québec

Les principales dispositions législatives applicables à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures se retrouvent dans la *Loi sur les mines* et dans la réglementation relevant de cette loi.

La *Loi sur les mines* établit une distinction entre le pétrole, le gaz naturel et la saumure d'une part, et les autres minéraux d'autre part. À ces deux catégories s'appliquent, à l'intérieur de la législation minière, des régimes distincts pour la recherche et l'exploitation des ressources naturelles en question, bien que plusieurs règles soient communes aux deux.

Ainsi, les principes généraux du droit minier québécois sont aussi valides pour le droit des hydrocarbures. De plus, le gaz et le pétrole sont traités indistinctement dans la législation. Cette situation pourrait bien changer dans un avenir rapproché puisque le gouvernement actuel, à l'instar du précédent, a annoncé le dépôt d'une *Loi sur les hydrocarbures*. Aux fins du présent document, nous présenterons le régime minier actuel applicable aux hydrocarbures (terme que nous utilisons pour désigner tant le gaz naturel que le pétrole), qui consiste essentiellement en l'octroi de droits d'exploration pouvant mener, si les conditions prévues dans la législation sont

⁴ Voir à ce sujet la section 3.5 sur les récents développements législatifs dans le dossier des hydrocarbures.

respectées, à des droits d'exploitation. Dans un premier temps il convient toutefois de revenir brièvement sur l'origine de l'actuelle *Loi sur les mines*.

2.1. L'appropriation des substances ressources du sous-sol québécois

En 1864, le Parlement du Bas-Canada adopte l'*Acte concernant les mines d'or* qui précise pour la première fois le mode d'aliénation des droits miniers sur le territoire du Québec. Le gouvernement s'attribue alors le pouvoir de délimiter des « divisions aurifères » sur les territoires recelant des métaux précieux. Dans ces zones, des permis sont nécessaires pour l'exploration et l'exploitation de l'or et de l'argent. Quelques années plus tard, en 1880, la province s'approprie l'ensemble des substances minérales sur les terres de la Couronne aliénées à des fins agricoles en adoptant l'*Acte général des mines de Québec*. Cette loi, dont l'un des objectifs est d'accélérer et de faciliter la prospection minière dans la province, met en place le principe voulant que les ressources du sous-sol appartiennent à l'État, même si le sol appartient à un propriétaire privé, ainsi que le principe du « premier arrivé, premier servi », pour l'exploration minière, connu sous le nom de « free mining ». Même si de nombreuses modifications furent apportées au cours des années subséquentes, ces premières lois minières représentent les fondements du droit minier en vigueur au Québec et l'actuelle *Loi sur les mines*, sanctionnée en 1987, demeure tributaire des versions précédentes. De plus, l'approche de l'État envers les ressources du sous-sol – qui est de favoriser leur mise en valeur – transcende toujours la pièce maîtresse du droit minier dans la province.

La *Loi sur les mines* fait une distinction entre différentes couches du sol où peuvent se trouver les substances minérales. En surface, sur une épaisseur d'environ 1 mètre, on retrouve les substances minérales du sol et de la couche arable. Celles-ci appartiennent au propriétaire du sol, c'est-à-dire que ce dernier peut, sous certaines réserves, les utiliser. Sous cette couche se trouve le sous-sol et c'est dans cet horizon géologique que sont situées les ressources minérales (et gazières et pétrolières) exploitables. À cette profondeur, le titulaire de ces droits et le propriétaire du sol sous lequel ils sont situés peuvent être deux personnes différentes.

Suivant cette distinction juridique, le titulaire de droits miniers n'a pas à indemniser le propriétaire du sol pour les substances extraites sous sa propriété. C'est à l'État, propriétaire des richesses du sous-sol, que sont versées les redevances sur la ressource. Par contre, pour accéder aux terres sur lesquelles sont situés les gisements, le titulaire de droits miniers doit négocier une entente avec le propriétaire superficiaire. Dans le contexte de l'industrie du gaz et du pétrole au Québec, cette spécificité du droit minier québécois a une importance particulière, puisque la technique de forage horizontal permet d'atteindre, à partir d'un seul point au sol, les gisements situés sous les propriétés voisines, dans un rayon de plusieurs centaines de mètres. L'industrie d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures dispose donc d'une certaine marge de manœuvre pour avoir accès aux ressources situées sous les propriétés voisines.

Le droit québécois donne une prédominance aux activités minières afin d'atteindre l'objet principal de ce régime, qui est de « favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et

l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains, et ce, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire »⁵.

2.2. Le régime d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures au Québec

Nous décrivons ici les diverses étapes de mise en valeur d'un gisement de gaz ou de pétrole prévues par la *Loi sur les mines* et son *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*. Ces dispositions distinguent deux principales étapes, l'exploration et l'exploitation des gisements. Préalablement, certaines précisions s'imposent quant à l'accès au territoire pour la recherche et la mise en valeur des gisements gaziers ou pétroliers.

2.2.1. L'accès au territoire pour les opérations gazières ou pétrolières

Les terres publiques couvrent plus de 92 % du territoire québécois et lorsque les gisements pétroliers ou gaziers sont situés sous de telles terres, leur accès soulève peu de difficulté. Cependant, dans le sud de la province, dont en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine, des conflits d'usages sont à même de survenir lorsque deux acteurs privés différents, le propriétaire du terrain et le propriétaire des droits miniers, peuvent souhaiter jouir de manière différente de leur droit de propriété sur le même espace. Le droit minier québécois retient différents moyens pour résoudre les difficultés, généralement au bénéfice des activités d'exploration et d'exploitation gazière et pétrolière.

Le titulaire d'un permis de recherche d'hydrocarbures ou d'un bail d'exploitation d'hydrocarbures détient un droit d'accès au territoire sous lequel sont situés ses droits miniers. Ce droit d'accès doit être exercé conformément à l'article 235 de la *Loi sur les mines*, qui prévoit que :

Sur les terres concédées ou aliénées par l'État à des fins autres que minières [...] le titulaire de droit minier ou le propriétaire de substances minérales peut acquérir, à l'amiable ou par expropriation, tout bien nécessaire à l'accès au terrain ou à l'exécution de ses travaux d'exploration ou d'exploitation.

Deux options s'offrent au titulaire de droits miniers qui souhaite avoir accès au terrain où se situe le gisement convoité. Tout d'abord, les deux parties en présence peuvent négocier un accord prévoyant les modalités d'accès, les mesures d'atténuation et les compensations pour les pertes d'usages ainsi que les frais encourus. Ces négociations ne sont pas encadrées par la loi et la teneur des accords peut varier en fonction des habiletés ou des moyens de chaque propriétaire superficiaire.

Si les négociations échouent, le titulaire des droits miniers se voit accorder le droit de recourir à l'expropriation. La procédure est régie par la *Loi sur l'expropriation*, qui soumet ce recours à l'autorisation du gouvernement. Toutefois, cette procédure n'aurait pas été utilisée dans le cadre de forages pétroliers ou gaziers depuis 1990.

2.2.2. La phase d'exploration

⁵ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, art. 17.

La *Loi sur les mines* encadre la phase exploratoire des opérations de l'industrie des hydrocarbures en prévoyant l'émission de permis par le MRN. Il est à remarquer que suivant les distinctions faites dans cette loi entre les phases d'exploration et d'exploitation, la quasi-totalité des travaux nécessaires à la mise en service d'un puits de gaz ou de pétrole est comprise dans la phase exploratoire.

Le permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain⁶ (ci-après « permis de recherche ») est sans doute le permis le plus important, car il autorise son titulaire à réaliser de nombreuses opérations sur le territoire visé. Il est accordé selon un système de « premier arrivé, premier servi ». Les conditions d'octroi du permis de recherche concernent la présentation au MRN de certains documents, dont le plan du territoire faisant l'objet de la demande. Les droits annuels à payer par le titulaire d'un permis de recherche d'hydrocarbures s'élèvent à 0,10 \$ par hectare. Ce permis, d'une durée initiale de 5 ans, donne à son titulaire le droit, conformément à la loi, d'accéder au territoire et d'y effectuer tout travail d'exploration.

Pour maintenir en vigueur son permis de recherche, le titulaire doit, en plus du paiement des droits annuels, effectuer des travaux obligatoires d'exploration ou, à défaut payer au ministre un montant équivalent. Le coût minimum des travaux à exécuter augmente chaque année et varie entre 3 000 \$ et 20 000 \$. Lorsqu'une entreprise possède un permis de recherche, elle, ou un opérateur avec qui elle a une entente peut effectuer des travaux d'exploration géologique, géophysique ou de forage. Tous ces travaux nécessitent des permis du MRN.

Le permis de levé géophysique⁷, émis lui aussi par le MRN, est nécessaire à toute entreprise visant à effectuer des travaux pour déterminer indirectement toute caractéristique du sous-sol par des mesures indirectes au-dessus ou sur la surface du sol.

Ensuite, **le permis de forage de puits⁸** est nécessaire pour forer un puits visant à rechercher ou exploiter du pétrole ou du gaz naturel. La demande doit être présentée 30 jours avant la date de début des travaux, comprendre plusieurs données relatives à l'ouvrage proposé, dont un programme de forage, et être accompagnée du paiement d'un montant de 100 \$. Le programme de forage présenté au ministre doit « démontrer que les travaux seront réalisés conformément aux règles de l'art de manière à assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, ainsi que la pérennité de la ressource ». Le titulaire du permis doit débiter les travaux de forage du puits dans les 12 mois qui suivent la date de la délivrance du permis.

La demande de permis de forage doit être accompagnée d'une garantie d'exécution visant à couvrir les travaux de fermeture si l'entreprise n'est pas en mesure de compléter ses travaux. Le montant de la garantie correspond à 10 % du coût estimé des travaux. Elle ne peut toutefois être

⁶ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, art. 165 et suivants et *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, R.R.Q., c M-13.1, r 1, art. 62 et suivants.

⁷ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, art. 157 et suivants et *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, R.R.Q., c M-13.1, r 1, art. 2 et suivants.

⁸ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, art. 160 et suivants et *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, R.R.Q., c M-13.1, r 1, art. 15 et suivants.

inférieure à 5 000 \$ ou supérieure à 150 000 \$. Cette demande doit aussi être accompagnée d'une copie certifiée d'une police d'assurance-responsabilité civile au montant de 1 000 000 \$ pour tout dommage causé par les opérations de forage ou par l'équipement s'y rattachant.

Par ailleurs, le *Règlement, sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* prévoit spécifiquement que certaines zones ne peuvent pas faire l'objet d'un forage et impose des normes de distance. Les forages sont interdits:

- au sein de l'aire d'alimentation d'une installation de captage d'eau souterraine alimentant en eau potable un système d'aqueduc municipal;
- à moins de 100 m d'un chemin public, d'un chemin de fer, d'un pipeline, d'une ligne électrique à haute tension de plus de 69 000 volts, de toute habitation ou édifice public, ou de la ligne des hautes eaux;
- à moins de 200 m d'une installation de captage d'eau souterraine alimentant en eau potable un établissement d'enseignement, un établissement de santé et de services sociaux ou un système d'aqueduc exploité par une municipalité ou desservant en majorité des résidences privées;
- à moins de 400 m des limites de la superficie du terrain visé par le permis de recherche ou de la ligne des hautes eaux du fleuve Saint-Laurent lorsque le forage s'effectue en territoire submergé;
- à moins de 1000 m d'un aéroport ou en territoire submergé, de la ligne des hautes eaux en milieu marin;
- à moins de 1 600 m d'un réservoir souterrain existant à l'égard duquel il ne détient aucun droit.

La réglementation prévoit de nombreuses normes techniques à respecter par le titulaire du permis de forage, notamment concernant les tubages et la cimentation de ceux-ci. Il doit s'assurer que ces ouvrages isolent tous les horizons géologiques rencontrés contenant de l'eau, de l'huile ou du gaz, préviennent la migration d'huile, de gaz ou d'eau d'un horizon géologique un autre, et supportent les contraintes d'éclatement, d'écrasement, de tension et toutes autres contraintes. Enfin, le titulaire du permis doit munir les puits qui sont en cours de forage et en cours de travaux d'entretien de systèmes anti-rupture qui en assurent l'étanchéité et des tests doivent être effectués.

Une fois le puits foré et cimenté, **un permis de complétion**⁹ doit être obtenu avant de réaliser les travaux nécessaires à sa mise en service. Ces travaux peuvent notamment comprendre les opérations entourant la fracturation hydraulique. Le permis est délivré lorsque la demande est

⁹ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, art. 160 et suivants et *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, R.R.Q., c M-13.1, r 1, art. 49 et suivants.

accompagnée des droits exigibles, qui s'élèvent à 50 \$, et que les conditions prévues par règlement sont remplies. Le titulaire du permis de complétion doit équiper le puits d'un tube de production (tube intérieur du puits qui sera en contact direct avec le gaz ou le pétrole) ainsi que d'une tête de puits (ensemble des équipements de surface qui recouvrent un puits) permettant d'en assurer en tout temps le contrôle. Le puits est alors prêt à entrer en production.

À cette étape, l'ensemble des opérations nécessaires à la mise en valeur d'un gisement – c'est-à-dire pour que le gaz naturel ou le pétrole soient extraits du puits – sont effectuées.

2.2.3. La phase d'exploitation

Si les travaux d'exploration et de forage mènent à la découverte d'un gisement exploitable, l'entreprise doit en informer le gouvernement, et conclure avec le MRN **un bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel**¹⁰.

Le demandeur du bail d'exploitation doit être en mesure de démontrer la présence d'un gisement économiquement exploitable. La demande doit comprendre la description du gisement, le résumé des travaux effectués pour chaque puits et le paiement du loyer au MRN pour la première année du bail, d'un montant de 2,50 \$ par hectare (entre 500 \$ à 5 000 \$ par an). D'une durée initiale de 20 ans, cette entente conclue avec le MRN peut être renouvelée pour une période de dix ans, à trois reprises. Le bail d'exploitation donne droit à son titulaire de vendre le gaz ou le pétrole extrait du gisement. Une redevance de 5 à 17 % de la valeur au puits est exigible dans les 25 premiers jours de chaque mois.

2.2.4. La fermeture et l'abandon d'un puits

Une fois l'exploitation d'un puits terminée, une demande d'autorisation de fermeture définitive doit être présentée au MRN préalablement à celle-ci. Des normes réglementaires encadrent cette opération, tant pour le cas d'une fermeture définitive que temporaire. Dans le cas d'une fermeture temporaire, le ministre peut enjoindre au titulaire d'un droit minier ou à l'exploitant de prendre les mesures de protection nécessaires pour prévenir tout dommage pouvant résulter de cette cessation. À défaut par le titulaire ou l'exploitant de se conformer à ces prescriptions dans le délai imparti, le ministre peut faire exécuter les travaux aux frais de l'exploitant ou du titulaire.

Le puits demeure sous la responsabilité de l'entreprise jusqu'au moment où il est définitivement abandonné, fermé et enregistré au Bureau de la publicité des droits. Le MRN doit donc s'assurer que les travaux requis sont correctement effectués avant de décerner le certificat de fermeture, puisqu'une fois fait, la responsabilité des puits est transférée au gouvernement.

De façon générale, la garantie financière exigée à l'étape de la demande du permis de forage est maintenue jusqu'à ce que les opérations de fermeture soient terminées. Ce montant sert à

¹⁰ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, art. 193 et suivants et *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, R.R.Q., c. M-13.1, r. 1, art. 81 et suivants.

couvrir les frais de fermeture d'un puits s'il devient orphelin, c'est-à-dire si l'entreprise fait faillite ou si elle cesse ses activités avant la fermeture du puits.

Certaines particularités des activités réalisées après le début de la période d'exploitation du puits ne sont pas prises en compte par le cadre juridique applicable à la phase d'exploitation. Ainsi, une fois qu'un premier puits a été foré, et mis en exploitation, le forage d'autres puits à proximité et visant le même gisement est actuellement considéré par la loi comme une activité *d'exploration*. Or, dans les faits, les forages subséquents représentent des activités d'exploitation, puisque le gisement est déjà connu. Cette distinction est importante, car des avantages fiscaux sont octroyés par le gouvernement pour les dépenses d'exploration minière. Cette situation montre à nouveau que la distinction « exploration-exploitation » du droit minier est peu utile quand vient le temps de réglementer les activités de l'industrie des hydrocarbures.

3. La législation visant la protection de l'environnement

Les divers régimes d'autorisations de *Loi sur les mines* n'ont pas pour objectif la protection de l'environnement. Ce type d'exigences est prévu par d'autres lois, principalement la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Cette loi constitue le principal outil juridique de protection de l'environnement au Québec. C'est pourquoi nous en faisons une brève description avant de présenter les composantes de l'environnement qui sont susceptibles d'être protégées par la législation québécoise, pour enfin faire quelques commentaires sur les récents développements législatifs dans le dossier des hydrocarbures.

3.1. La Loi sur la qualité de l'environnement

La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit deux régimes d'autorisation préalable applicables aux projets qui sont susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement.

3.1.1. Le régime d'autorisation de l'article 22 de la LQE

Le premier régime est le certificat d'autorisation de l'article 22 LQE. La procédure d'autorisation prévue à cet article constitue en quelque sorte le « régime de base » de la LQE. Font l'objet de l'obligation d'obtenir le certificat d'autorisation prévu par cet article de nombreuses activités nuisibles ou potentiellement nuisibles pour l'environnement. Un certificat d'autorisation émis en vertu de l'article 22 devrait normalement être obtenu par le promoteur avant de réaliser plusieurs opérations nécessaires à la mise en valeur des gisements de gaz et de pétrole, tant à l'étape de l'exploration que de l'exploitation, puisqu'il s'agit d'opérations « susceptibles » de porter atteinte à la qualité de l'environnement. Toutefois, le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* soustrait explicitement à l'application de l'article 22 les travaux de jalonnement d'un claim et les levés géophysiques, géologiques ou géochimiques, autorisés en vertu de la *Loi sur les mines*.

Cependant, le 10 juin 2011, une modification a été apportée au *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, de façon à soumettre à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation environnementale de l'article 22 LQE « les travaux de forage destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale, communément appelé “schiste” » et « toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel »¹¹. Donc, depuis lors, toute entreprise gazière ou pétrolière voulant entreprendre de tels travaux doit préalablement demander et obtenir du MDDEFP un certificat d'autorisation.

Au même moment est entré en vigueur le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*. Ce règlement impose des obligations de transmettre des renseignements au ministre à tous les titulaires de certificats d'autorisation portant sur ces travaux, mais aussi à toute personne physique ou morale qui a effectué de tels travaux, depuis le 10 juin 2004, sans détenir de certificat d'autorisation à cet effet. Tous les 3 mois, ces personnes doivent transmettre au ministre plusieurs renseignements relatifs aux travaux autorisés, même s'ils sont confidentiels. Ces informations ne sont néanmoins pas nécessairement accessibles à la population.

3.1.2. Le régime d'autorisation des articles 31.1 et suivants de la LQE

Le second régime, celui de l'article 31.1 LQE, est plus exigeant et vise les activités et les ouvrages susceptibles de causer des impacts significatifs à l'environnement. Ces projets sont alors assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pouvant mener à des audiences publiques du BAPE. Actuellement, seuls quelques ouvrages et activités reliés aux hydrocarbures pourraient se voir assujettis, lorsque les dimensions des projets gaziers et pétroliers correspondent au seuil d'assujettissement: construction d'une route de plus de 2 km, et construction d'un réservoir d'une capacité d'entreposage totale de plus de 10 000 kl (10 000 m³).

3.2. La protection du sol et des milieux naturels

Mis à part l'obtention obligatoire de deux certificats d'autorisation préalables émis en vertu de l'article 22 LQE, pour un forage dans le shale¹², et pour la valorisation des boues de forage¹³

¹¹ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q. c. Q-2, r. 3, art. 2, par. 6 (a) et (b).

¹² Il semblerait que ce ne soit pas le cas des forages en Gaspésie, ce qui signifie qu'un CA ne serait pas nécessaire pour les forages dans cette région.

¹³ Lors de la réalisation d'un forage, des boues denses, essentiellement constituées d'argile, et d'eau sont injectées afin de faciliter l'action du trépan dans le sol. Celles-ci sont retirées pendant et après l'ouvrage, mais le contact avec le sous-sol a pour effet de contaminer ces boues. Un certificat d'autorisation est nécessaire pour valoriser ces boues (c'est-à-dire les traiter pour les réutiliser pour en faire des amendements pour les sols agricoles ou des matériaux de recouvrement pour des sols agricoles). Ces boues peuvent aussi être acheminées directement vers un site d'enfouissement. Voir BAPE, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, rapport # 273, février 2011.

hors site, peu de mesures visent spécifiquement la protection du sol lors de l'exploration ou de l'exploitation d'un gisement de pétrole ou de gaz.

Néanmoins, au moment de la fermeture, aucune matière résiduelle ne peut être laissée sur place. De plus, en vertu des dispositions de la LQE relatives à la protection et la réhabilitation des terrains, une étude de caractérisation du site d'exploitation doit être effectuée dans les six mois suivant la cessation des activités d'extraction. Si cette étude de caractérisation démontre la présence de contaminants en quantité dépassant les taux légaux, un plan de réhabilitation décrivant les mesures qui seront mises en œuvre par l'entreprise pour assurer la protection de l'environnement doit être présenté au MDDEFP.

Enfin, en zone agricole, les projets d'exploration ou d'exploitation de puits gaziers doivent obtenir l'autorisation de la Commission de la protection du territoire agricole (CPTAQ) pour utiliser un terrain à des fins autres que l'agriculture.

3.2.1. La protection des habitats naturels et de la biodiversité

En vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, l'exploitation gazière et pétrolière est interdite sur les terres du domaine de l'État comprises dans le plan d'une réserve aquatique, d'une réserve de biodiversité ou d'une réserve écologique projetée. Y sont aussi interdites, sous réserve des mesures les autorisant et prévoyant leurs conditions de réalisation dans le plan de conservation, les activités d'exploration gazière ou pétrolière, lorsque ces activités nécessitent du décapage, du creusage de tranchées, de l'excavation ou du déboisement. Lorsque ces trois types d'aires protégées ont un statut permanent de protection, l'exploration et l'exploitation gazière ou pétrolière y sont interdites. De même, l'exploration gazière et pétrolière est interdite dans les habitats d'espèces floristiques menacées ou vulnérables, les milieux marins protégés, les parcs nationaux, les refuges d'oiseaux migrateurs ainsi que dans les réserves nationales de faune.

Toutefois, l'exploration n'est pas interdite dans certaines aires protégées, telles que les écosystèmes forestiers exceptionnels, les refuges fauniques et biologiques de même que dans certains habitats fauniques sous la compétence du ministère des Ressources naturelles en vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. Ainsi, le *Règlement sur les habitats fauniques* contient une section consacrée aux normes relatives aux activités d'exploration gazière et pétrolière. Il détermine les travaux d'exploration qui peuvent être réalisés dans un habitat faunique ou l'habitat de certaines espèces précises.

3.3. La protection de l'eau

Les activités d'exploitation de pétrole et de gaz, comme celles d'exploration, sont non seulement soumises aux contraintes générales de la législation environnementale, mais aussi à celles visant spécifiquement la protection de l'environnement aquatique. Les impacts du développement des forages gaziers et pétroliers sur les ressources en eau sont principalement pris en compte par deux régimes législatifs. Dans un premier temps, comme mentionné précédemment, la réglementation afférente à la *Loi sur les mines* établit des distances

séparatrices afin de protéger les sources d’approvisionnement en eau, de même que des normes opérationnelles régissant les activités d’exploration et d’exploitation afin de contrôler leurs impacts sur les ressources hydriques¹⁴.

Dans un second temps, la *Loi sur la qualité de l’environnement* interdit de mener des activités dans les lacs, étangs, marais, marécages ou tourbières sans l’obtention au préalable un certificat d’autorisation du MDDEFP. La LQE contient par ailleurs des dispositions plus spécifiques visant la protection des eaux souterraines et de surface, l’autorisation des prélèvements et la gestion des eaux et des boues usées.

3.3.1. Protection des rives, du littoral et des plaines inondables

La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* prévoit que les activités qui prennent place sur une rive, dans le littoral ou dans une plaine inondable sont sujettes à des contraintes ou conditionnelles à des autorisations mises en œuvre par des règlements municipaux adoptés et appliqués conformément à la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*. Ces normes sont donc spécifiques à chaque municipalité locale, bien qu’elles s’inspirent souvent de la *Politique*.

3.3.2. Protection des eaux souterraines et de surface

L’extraction de pétrole et de gaz est une activité industrielle visée par le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*. Ce faisant, l’exercice de ce type d’activités sur un terrain est subordonné au contrôle de la qualité des eaux souterraines, si « une installation de captage d’eau de surface ou d’eau souterraine destinée à la consommation humaine se trouve à moins d’un kilomètre à l’aval hydraulique du terrain »¹⁵. Ce contrôle a pour objet de connaître les conditions hydrogéologiques qui prévalent dans le terrain, d’identifier les substances susceptibles d’être émises sur ou dans le terrain du fait de l’exercice de cette activité industrielle, localiser sur le terrain les points d’émission de ces substances et de vérifier leur présence dans les eaux souterraines lorsque ces eaux parviennent aux limites du terrain et le cas échéant, leur concentration. Un système de puits de contrôle permettant l’échantillonnage régulier des eaux souterraines doit être mis en place et les rapports d’analyses doivent être remis au MDDEFP. Finalement, un programme de contrôle des eaux souterraines destiné à assurer le respect des exigences du règlement doit être mis en place et être obligatoirement révisé et mis à jour tous les cinq ans. Toute infraction à ces dispositions est passible d’amende.

Toutefois, le cadre juridique relatif à la protection des eaux souterraines et de surface pourrait être modifié suite à l’entrée en vigueur du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur*

¹⁴ Voir ci-dessus, section 2.2.2 sur le permis de forage.

¹⁵ *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, RRQ, c Q-2, r 37, art. 4.

protection, qui contient notamment des dispositions spécifiques sur la protection des sources d'eau potable dans le cadre d'activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures¹⁶.

3.3.3. Autorisations de prélèvement des eaux

L'industrie des hydrocarbures peut utiliser d'importantes quantités d'eau pouvant être prélevées à différentes sources d'approvisionnement: eaux de surface, eaux souterraines et des réseaux d'aqueduc municipaux. Selon que le projet du titulaire du permis comporte l'aménagement d'une prise d'eau de surface ou le captage d'eau souterraine, des autorisations peuvent être requises du MDDEFP.

Actuellement, le captage des eaux souterraines est soumis aux normes prévues au *Règlement sur le captage des eaux souterraines*. De plus, si le projet de captage a une capacité de 75 m³ ou plus par jour, le règlement prévoit qu'une autorisation doit être obtenue du MDDEFP. Compte tenu des quantités d'eau requises pour un forage ou une opération de fracturation, les prélèvements d'eau souterraine effectués à ces fins sont en principe soumis à cette autorisation. L'objet du règlement est d'empêcher qu'un captage nuise à son voisinage, de minimiser les répercussions négatives d'un captage sur les autres usagers et l'environnement, et de prévenir les puisages abusifs compte tenu de la quantité d'eau disponible.

Si le projet est d'utiliser l'eau traitée d'un système d'aqueduc municipal existant et autorisé par le MDDEFP, plusieurs cas de figure sont possibles. D'une part, si le site où se trouve le puits de gaz ou de pétrole n'est pas desservi par un réseau existant, la municipalité n'est pas tenue de l'approvisionner. D'autre part, si le réseau d'aqueduc existe ou si le site est déjà desservi, les motifs pour suspendre le service d'eau sont limités par la *Loi sur les compétences municipales*, à savoir le fait d'utiliser l'eau de façon abusive, de gaspiller l'eau ou la détériorer, de refuser de recevoir les employés chargés de l'entretien ou d'omettre de payer pour le service d'eau. La loi autorise les municipalités locales à établir, malgré leur réglementation en matière d'alimentation en eau, des ententes avec des personnes dont les activités exigent une consommation en eau « hors de l'ordinaire ». Enfin, les municipalités ne sont pas tenues de garantir la quantité d'eau qui doit être fournie. Par ailleurs, depuis 2009, l'industrie du gaz et du pétrole est soumise à une redevance de 0,07\$ par m³ d'eau utilisé pour l'extraction de pétrole et de gaz de celui qui prélève ou utilise 75 m³ d'eau et plus par jour.

Toutefois, à l'instar de la protection des eaux, le cadre juridique applicable aux prélèvements d'eau pourrait être modifié suite à l'entrée en vigueur du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, qui porte spécifiquement sur les prélèvements d'eau¹⁷.

3.3.4. Gestion des eaux et des boues usées

¹⁶ Voir à ce sujet la section 3.5 ci-dessous sur les récents développements législatifs dans le dossier des hydrocarbures.

¹⁷ *Ibid.*

L'entreposage des eaux usées sur le site des activités commande l'aménagement de bassins de rétention et, par conséquent, l'obtention d'un certificat d'autorisation du ministre ou du gouvernement selon les capacités d'entreposage (article 22 ou 31.5 LQE). Si les matières entreposées sont dangereuses, le *Règlement sur les matières dangereuses* prévoit des normes particulières, notamment pour leur dépôt définitif.

Les eaux usées ne pourront être rejetées dans l'environnement sans traitement, si elles sont susceptibles « de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens ». Le traitement des eaux usées à une station municipale d'épuration offre plusieurs cas de figure. Suivant le MDDEFP et le ministère des Affaires municipales, des Régions et l'Occupation du territoire, la plupart des municipalités possèdent un règlement encadrant les rejets à l'égout et peuvent accepter de traiter une eau usée d'origine industrielle, et cela sans autre intervention du MDDEFP. Les conditions contenues dans l'autorisation de la municipalité couvrant les décharges d'effluents finaux imposent des normes de rejet que les eaux usées industrielles doivent respecter¹⁸.

3.4. La protection de l'air

3.4.1. Émissions atmosphériques

L'utilisation de foreuses, compresseurs, pompes, génératrices, torchères ainsi que le camionnage nécessaire aux activités d'exploration et d'exploitation engendrent l'émission de plusieurs contaminants dans l'atmosphère. Aussi, l'utilisation d'une torchère par un titulaire d'un permis de forage de puits est obligatoire en vertu de l'article 29 du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* et est soumise à une autorisation préalable du MDDEFP de l'article 48 LQE.

Le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* (RQA) ainsi que le *Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère* (RAA), appelé à le remplacer progressivement au cours des prochaines années, ne contiennent pas de dispositions particulières concernant les émissions des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures, mais les dispositions générales demeurent applicables. Outre les normes d'air ambiant prévues au RAA, le ministère peut fixer des critères de qualité de l'air ambiant pour des contaminants qui ne sont pas normés, mais qui sont susceptibles de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune, ou aux biens¹⁹.

3.4.2. Gaz à effet de serre

¹⁸ Par ailleurs, un projet de *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* qui prévoit certaines normes à ce sujet a été publié dans la Gazette du Québec le 15 mai 2013. Le règlement pourrait entrer en vigueur à l'expiration d'un délai de 60 jours suivants sa publication.

¹⁹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, art. 20 al. 2.

Avec le *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques* et la *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques*, le Québec cherche à atteindre l'objectif de réduction de 20 % à l'horizon 2020 en s'appuyant sur un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES et de déclaration obligatoire des émissions. Les entreprises liées à l'exploration ou l'exploitation gazière ou pétrolière sont visées par le *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*. Les seuils de déclaration concernent l'ensemble des puits d'une entreprise gazière ou pétrolière et non un seul puits considéré isolément.

3.5. Les récents développements législatifs dans le dossier des hydrocarbures

Le 15 mai 2013, le projet de loi 37, nommé *Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*²⁰ est déposé à l'Assemblée nationale. Le même jour, MDDEFP annonce la publication du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*²¹, qui prévoit certaines dispositions spécifiques sur les activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures.

L'article premier du Projet de loi 37 interdit spécifiquement les forages, les opérations de fracturation et les essais d'injectivité lorsqu'il sont destinés « à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste ». Ne seraient toutefois visées par cette interdiction que 52 MRC et municipalités, toutes situées dans les basses-terres du Saint-Laurent. De plus, les « sondages stratigraphiques » sont exclus de cette interdiction²². Concrètement donc, ce projet de loi, s'il est adopté tel quel, n'aurait ainsi pas d'impacts directs sur l'exploration et l'exploitation pétrolière en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine.

D'autre part, le projet de *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* énumère certaines normes applicables aux infrastructures nécessaires à la recherche ou à l'exploitation du pétrole, du gaz naturel, de la saumure ou d'un réservoir souterrain (une « installation »). Il ne s'agit toutefois pas de l'objet principal de ce règlement, qui vise principalement à préciser les modalités d'un nouveau régime d'autorisation de prélèvement d'eau ainsi qu'à établir des règles pour la protection et le prélèvement d'eau de surface ou souterraine.

Le projet de règlement interdit l'aménagement d'une installation « à moins de 300 m d'un site de prélèvement d'eau effectué à des fins de consommation humaine ou de transformation alimentaire ». Il est prévu qu'une caractérisation initiale (étude hydrogéologique) doit avoir lieu dans un rayon de 2 km, ou plus dans le cas d'un forage horizontal, avant les travaux

²⁰ P.L. 37, *Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*, 1^{re} sess., 40^e lég., Québec, 2013.

²¹ Ce projet de loi devrait être publié à la Gazette officielle du 29 mai 2013.

²² Le concept de « sondage stratigraphique » n'est pas défini, ni utilisé ailleurs dans la législation minière. Il pourrait s'agir d'opérations d'exploration, dont possiblement la réalisation de forages destinés à établir la géologie d'un lieu.

d'aménagement d'une installation. Ensuite, des puits d'observation des eaux souterraines doivent être aménagés à proximité, et des échantillonnages doivent être effectués régulièrement et les résultats de ceux-ci ont un caractère public. À l'instar du P.L. 37 toutefois, les sondages stratigraphiques ne sont pas visés par cette norme, bien qu'un avis préalable doit être envoyé au MDDEFP.

En ce qui concerne la fracturation hydraulique (le règlement ne s'applique qu'aux opérations de plus de 50 000 litres), une étude comprenant plusieurs informations sur la fracturation, dont la liste des substances qui seront ajoutées au fluide, doit être effectuée préalablement aux opérations et est de caractère public. Après la fracturation, un suivi des eaux souterraines doit être effectué jusqu'à 10 ans après la fermeture du puits. Les opérations de fracturation sont interdites à moins de 400m sous la base d'un aquifère.

Ce règlement prévoit par ailleurs des sanctions pénales assez élevées en cas de non-respect de ses dispositions, qui peuvent aller jusqu'à une amende de 3 000 000 \$ si l'interdiction de forer à moins de 300 m d'un site de prélèvement d'eau n'est pas respectée.

Ce projet de règlement, qui pourrait entrer en vigueur dès la fin du mois de juin, est susceptible d'avoir des impacts sur l'industrie des hydrocarbures en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine. En effet, s'il entre en vigueur, ce règlement provincial pourrait contribuer à invalider le règlement adopté par la ville de Gaspé en décembre 2012 pour protéger les sources d'eau potable de la ville, car il semble porter sur le même objet. Par ailleurs, les modalités d'application du projet de règlement provincial aux forages déjà amorcés demeurent incertaines au moment d'écrire ces lignes²³.

Le Projet de loi 37 et le projet de *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* semblent être l'amorce du nouveau régime juridique pour encadrer la mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Toutefois, les moyens utilisés pour introduire le nouveau régime, notamment par le biais d'un règlement dont l'objet principal est la protection de l'eau (alors que les ressources naturelles sont une compétence du MRN), semblent démontrer une volonté de permettre sans attendre la poursuite des opérations ailleurs que dans les basses-terres du Saint-Laurent.

4. Les droits de la population

4.1. L'accès à l'information

L'article 118.4 de la LQE accorde au public le droit d'obtenir certains renseignements détenus par le MDDEFP:

²³ Voir notamment à ce sujet : Marie-Claude COSTISELA, « Gaspé et Pétrolia : pas de rétroaction », *Le Pharillon*, 22 mai 2013.

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

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

Or, malgré cette disposition claire, il demeure très difficile d'obtenir des informations sur les activités de recherche et de mise en valeur des hydrocarbures au Québec. Le régime actuel contraint ceux qui s'intéressent à ce dossier, comme à d'autres, à faire des demandes d'accès à l'information, qui sont souvent des « parties de pêche ». Et même, l'accès à des informations qui devraient être de nature publique peut être refusé.

C'est le cas de la liste des additifs utilisés par l'industrie des gaz de schiste dans le cadre des opérations de fracturation hydraulique. Une demande d'accès à l'information faite à l'automne 2010 par le CQDE visant à les obtenir fut refusée par le MDDEFP²⁴. Dans ce cas, contrairement aux termes de l'article 118.4, le ministère a demandé l'avis des tiers quant à la divulgation de documents portant sur les contaminants émis dans l'environnement, plutôt que de les divulguer immédiatement. Les entreprises œuvrant dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, considérées comme des tiers au sens de la *Loi sur l'accès*, ont refusé que soient divulgués les renseignements remis au MDDEFP. Ce dernier a refusé l'accès à ces documents en se fondant, non pas sur les termes de l'article 118.4 LQE, mais sur les exceptions à la divulgation prévues aux articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès*. Finalement, après plus de deux ans d'attente, toutes les compagnies gazières ont autorisé le MDDEFP à rendre publics les documents qui concernaient leurs opérations.

Par ailleurs, en vertu de la *Loi sur l'impôt minier* et de la *Loi sur les mines*, l'industrie du pétrole et du gaz est visée par des dispositions dérogatoires à l'application de la *Loi sur l'accès*. Bien que le sous-sol québécois fasse partie du domaine public, ces clauses dérogatoires font en sorte que les renseignements concernant les droits versés à l'État pour son exploitation demeurent confidentiels. De la même façon, de nombreux rapports, plans et registres fournis au ministre en vertu de la *Loi sur les mines* sont soustraits à l'application de la *Loi sur l'accès*, rendant impossible pour le public de connaître l'ampleur des travaux de restauration, des mesures préventives et d'évaluer la protection offerte au milieu humain et naturel.

4.2. La consultation et la participation

²⁴ Centre québécois du droit de l'environnement, *Demande d'accès à des documents ou renseignements concernant les gaz de schiste*, 21 septembre 2010, dossier en ligne : <<http://www.cqde.org/analyses/dossier-gaz-de-schiste/>>, page consultée le 21 mai 2013.

Dans un premier temps, une consultation publique particulière doit avoir lieu avant l'émission d'un certificat d'autorisation pour les « travaux de forage destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale, communément appelé “ schiste ” » et « toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel »²⁵.

L'entreprise qui souhaite effectuer de telles opérations doit préalablement informer et consulter le public en organisant une consultation publique dans une municipalité de la région où ces travaux doivent avoir lieu. Un certain nombre d'informations doivent aussi être diffusées préalablement à cette consultation, dont un résumé du projet. Le compte-rendu de cette consultation doit par la suite être diffusé et transmis au MDDEFP avec la demande de certificat d'autorisation²⁶.

Toutefois, ces dispositions pourraient ne pas trouver application dans le cas de certains forages en zone terrestre en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine ne ciblant pas le « shale » ou ne nécessitant pas de fracturation.

D'autre part, les ouvrages assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement peuvent entraîner des audiences publiques menées par le BAPE. Les projets d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ne sont toutefois pas soumis à ce régime²⁷.

Une autre possibilité d'enquête et de consultation publique par le BAPE serait la tenue d'audiences génériques sur un sujet particulier. En effet, selon l'article 6.3 de la LQE, le BAPE a une compétence de mener des enquêtes publiques qui dépassent le cadre du régime de l'article 31.1 LQE. À quelques reprises depuis sa naissance, le BAPE a été chargé par le ministre responsable de l'Environnement d'enquêter sur des enjeux généraux reliés à l'environnement, en amont d'un projet ou d'une filière énergétique. C'était le cas du mandat relatif au gaz de schiste. La tenue de ce type d'audiences dépend toutefois de la volonté du ministre responsable de l'Environnement, qui a la discrétion d'octroyer et de définir un tel mandat, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un projet déjà visé par le régime des articles 31.1 et suivants de la LQE.

Enfin, une dernière possibilité de consultation publique est la tenue d'une Évaluation environnementale stratégique (ÉES). Selon l'OCDE, le terme évaluation environnementale stratégique désigne des « approches analytiques et participatives visant à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, plans et programmes et à évaluer leurs interactions avec les considérations économiques et sociales »²⁸. Concept connu et appliqué ailleurs, l'ÉES n'est pas prévu dans la législation québécoise. Toutefois, l'étude lancée par le gouvernement suite au rapport du BAPE sur les gaz de schiste est un exemple qui, bien qu'encore une fois entièrement soumis à la volonté gouvernementale autant pour sa tenue que

²⁵ À ce sujet, voir ci-dessus, section 3.1.1

²⁶ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q. c. Q-2, r. 3, art. 7.1.

²⁷ À ce sujet, voir ci-dessus, section 3.1.2

²⁸ OCDE, *L'évaluation environnementale stratégique ; Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Paris, OCDE, 2006, à la p. 31.

pour son contenu, pourrait constituer un précédent susceptible d'être repris dans le cas du dossier des hydrocarbures en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine. Ce type d'étude pourrait être effectué autant par le BAPE que par un comité *ad hoc* nommé par le gouvernement

4.3. Les recours

La population québécoise peut se prévaloir des recours judiciaires en injonction et en réparation dans l'éventualité de dommages causés par l'industrie des hydrocarbures. Les recours judiciaires sont généralement fondés sur la faute de l'auteur du dommage, c'est-à-dire sa négligence dans l'exercice de ses activités, le manque d'entretien, le non-respect des obligations contenues dans la législation et les autorisations émises, etc.

D'autre part, les particuliers qui sont voisins d'un puits dont les activités causent des inconvénients anormaux de voisinage peuvent fonder un recours judiciaire en dommage et en injonction sans avoir à prouver la faute ou le caractère illégal de l'activité. En 2008, la Cour suprême du Canada a reconnu l'existence d'un régime de responsabilité sans faute dans le domaine des troubles de voisinage, fondé sur les caractères anormaux ou excessifs des dommages causés aux voisins, et ce, même si l'entreprise respecte toutes les normes législatives et réglementaires qui lui sont applicables²⁹. Ce régime de responsabilité est centré sur les conséquences des opérations sur les voisins plutôt que sur le comportement de l'entreprise. Dans ce contexte, un opérateur gazier ou pétrolier qui respecte les conditions des autorisations requises, tant par la *Loi sur les mines* que par la LQE, pourrait donc tout de même être poursuivi avec succès, dans un recours individuel ou collectif, si les inconvénients causés par ses opérations (bruit, poussières, etc.) excèdent les inconvénients « normaux » de voisinage. La nécessité de déterminer la nature de l'inconvénient subi oblige les tribunaux à tenir compte de plusieurs facteurs, notamment de l'ampleur de la nuisance et du lieu où elle se manifeste.

Les particuliers se sont vus également accorder des droits à l'environnement par la législation qui leur permettent d'intervenir en justice. Depuis 1978, les articles 19.1 à 19.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* accordent aux particuliers le droit à la qualité de l'environnement et le droit de demander une injonction afin de le faire respecter. Ce droit à la qualité de l'environnement n'est pas absolu, mais repose sur le droit au respect de la loi et des autorisations administratives délivrées. Aussi, un opérateur gazier ou pétrolier respectant les conditions inscrites à son certificat d'autorisation et la réglementation serait à l'abri de ce recours, contrairement au régime de responsabilité civile sans faute pour des troubles de voisinage.

En 2006, la *Charte des droits et libertés de la personne* fut modifiée afin d'y introduire à l'article 46.1 un nouveau droit à l'environnement: « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ». En cas d'atteinte au droit protégé par l'article 46.1, l'article 49 de la Charte québécoise prévoit un recours en cessation de cette atteinte et en dommage-intérêts. Il demeure

²⁹ *Ciment du Saint-Laurent Inc. c. Barrette*, [2008] 3 R.C.S. 392.

toutefois que l'exercice de ces recours nécessite l'intervention des tribunaux, un processus qui peut être long et coûteux.

Par ailleurs, en sus des recours judiciaires applicables, les citoyens peuvent signaler au MDDEFP des situations ou des activités qui leur semblent non conformes aux lois environnementales en vigueur. Ces plaintes environnementales doivent être transmises au bureau du Centre de contrôle environnemental du Québec qui dessert la région où a lieu l'activité qui fait objet de la plainte³⁰. Un suivi de la plainte doit être effectué dans les 10 jours ouvrables suivant le dépôt de celle-ci³¹.

³⁰ Dans la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, les bureaux sont situés à Sainte-Anne-des-Monts. Voir : <<http://www.mddefp.gouv.qc.ca/ministere/plaintes/cceq.pdf>>, page consultée le 21 mai 2013.

³¹ Pour plus s'informations, voir MDDEFP, *Le traitement des plaintes à caractère environnemental*, en ligne : <<http://www.mddefp.gouv.qc.ca/ministere/plaintes/plaintes-env.htm#ou>>, page consultée le 21 mai 2013.

CONCLUSION

La description du cadre juridique applicable à l'industrie des hydrocarbures au Québec n'est pas chose facile, même pour des juristes spécialisés en droit de l'environnement. Non seulement les normes se retrouvent dans plusieurs régimes juridiques, mais les modalités précises d'application de celles-ci aux activités pétrolières et gazières peuvent paraître confuses.

Le régime minier québécois, auquel est assujettie l'industrie des hydrocarbures, reflète les préoccupations d'une autre époque. De nombreuses dispositions dérogoires au droit commun peuvent laisser croire que ce secteur, mais aussi l'industrie minière dans son ensemble, jouit de privilèges démesurés. En effet, pour ne nommer que celui-ci, les droits miniers bénéficient d'une inopposabilité au zonage municipal. Au chapitre de la protection de l'environnement, on constate que la législation tient difficilement compte des impacts cumulatifs potentiels de l'industrie et des spécificités de celle-ci.

Dans l'ensemble, l'arrimage entre les permis et autorisations délivrés par le MDDEFP avec ceux émis par le MRN apparaît difficile. C'est particulièrement le cas entre le bail d'exploitation et le certificat d'autorisation délivré avant le forage et la fracturation du puits. La coordination est rendue plus difficile encore par le fait qu'il est de la responsabilité du promoteur de présenter les différentes demandes d'autorisation en temps utile.

Les récents développements législatifs dans le dossier des hydrocarbures laissent présager des changements substantiels à l'encadrement de cette industrie dans un avenir rapproché. Par contre, en l'absence d'une loi encadrant spécifiquement ces activités au Québec, les opérations en cours demeurent soumises à la *Loi sur les mines* et à toutes les problématiques qui en découlent.

Dans le cas spécifique de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures en milieu terrestre en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine, le projet de *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, s'il entre en vigueur, pourrait remplacer les règlements de protection des sources d'eau potable adoptés par plusieurs municipalités locales. Les forages à venir seraient donc soumis aux normes prévues dans ce nouveau règlement provincial, lequel soulève plusieurs questions sur sa portée. Quant aux forages déjà amorcés, le principe de non-rétroactivité des lois et règlements cause un flou sur l'application du projet de règlement à ces situations précises. Dans ces cas, et pour l'ensemble de la filière, la plupart des réponses aux questions soulevées devront venir du gouvernement provincial, lequel semble privilégier la poursuite des opérations d'exploration des gisements d'hydrocarbures ailleurs que dans les basses-terres du Saint-Laurent.

Pourtant, à l'ère de la *Loi sur le développement durable*, les citoyens du Québec s'attendent, avec raison, à ce que les décisions prises dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement ne poursuivent pas seulement des impératifs économiques, mais prennent aussi en compte des enjeux environnementaux et sociaux. C'est pourquoi les mécanismes de

consultation et de participation publique prévus doivent être mis à contribution dans le cadre d'un débat éclairé sur l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine.