

ARBITRAGE EN VERTU DU CHAPITRE ONZE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN ET DU RÈGLEMENT D'ARBITRAGE DE LA CNUDCI

ENTRE:

LONE PINE RESOURCES INC.

Demanderesse

ET:

GOUVERNEMENT DU CANADA

Défendeur

Dossier du CIRDI - UNCT/15/2

GOUVERNEMENT DU CANADA

RÉPONSE À L'AVIS D'ARBITRAGE

27 février, 2015

Ministère de la Justice et
Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada
Direction générale du droit
commercial international (JLT)
Édifice Lester B. Pearson
125 Promenade Sussex
Ottawa, Ontario
K1A 0G2
CANADA

1. Conformément à l'engagement pris lors de la conférence téléphonique avec le Tribunal le 9 janvier 2015, le Canada soumet respectueusement la présente réponse à l'Avis d'arbitrage signifié par Lone Pine Resources Inc. (« la demanderesse ») le 6 septembre 2013.

I. ÉNONCÉ PRÉLIMINAIRE

2. Le 10 juin 2011, l'Assemblée nationale du Québec légifère afin de protéger le fleuve Saint-Laurent des impacts environnementaux et sociaux-économiques majeurs inhérents aux travaux d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures. C'est cet exercice du pouvoir législatif dans l'intérêt public qui est visé par le recours intenté par la demanderesse. Tel qu'expliqué dans cette Réponse, les prétentions de la demanderesse sont dépourvues de fondement et ne peuvent constituer une violation par le Canada de ses obligations en vertu du Chapitre 11 de l'ALÉNA.

3. Le fleuve Saint-Laurent est au cœur des activités économiques du Québec et du bassin des Grands Lacs. Il se démarque par son histoire, son patrimoine, sa biodiversité exceptionnelle et sa voie navigable. Plus de 6 Québécois sur 10, soit environ 5 millions de personnes, habitent sur ses rives. Ce grand fleuve sert à la fois de réservoir d'eau potable à plus de la moitié de la population du Québec et soutient une gamme de secteurs socio-économiques primordiaux pour le Québec et le Canada. Il comprend plusieurs aires protégées et réserves naturelles, dont la réserve mondiale de la biosphère du Lac-Saint-Pierre, située à proximité du territoire visé par le permis de recherche qui fait l'objet de ce différend.

4. À l'issue d'un vote unanime, l'Assemblée nationale du Québec a concrétisé sa volonté de protéger ce cours d'eau unique par l'adoption de la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*¹ (la « Loi »), qui interdit l'exploration et l'exploitation des ressources pétrolières et gazières dans la partie du fleuve Saint-Laurent située en amont

¹ L.Q. 2011, chapitre 13, **R-001**.

de l'île d'Anticosti. Cette mesure législative a été précédée d'un rapport d'experts, d'une enquête publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement² (le « BAPE »), d'une évaluation environnementale stratégique qui a duré près d'un an, ainsi que de plusieurs déclarations ministérielles qui annonçaient clairement, dès les mois de septembre et novembre 2010, l'intention du gouvernement du Québec d'interdire l'exploration et l'exploitation pétrolière ou gazière sous le Saint-Laurent.

5. La demanderesse prétend que cette volonté clairement exprimée par la plus haute instance démocratique du Québec de protéger le fleuve Saint-Laurent dans une perspective de développement durable et dans l'intérêt public contrevient aux obligations internationales du Canada contenues aux articles 1105 (Norme minimale de traitement) et 1110 (Expropriation) de l'ALÉNA. Elle allègue que cette interdiction aurait causé à sa filiale canadienne, Lone Pine Resources Canada Ltd. (« LPRC »), des dommages s'élevant à au moins 250 millions \$CA. Les prétentions de la demanderesse sont manifestement sans fondement et doivent être rejetées.

6. LPRC n'a en aucun temps été titulaire d'un permis lui conférant un droit d'explorer ou d'exploiter des ressources gazières sous le fleuve Saint-Laurent. La Loi n'a donc affecté aucun permis appartenant à LPRC. Tout au plus LPRC avait-elle conclu un contrat avec la compagnie canadienne Junex, elle-même détentrice d'un seul permis de recherche (et non d'exploitation) de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain situé sous le fleuve Saint-Laurent, soit le permis 2009PG490. C'est sur ce contrat entre LPRC et Junex en janvier 2010 que se fonde LPRC pour intenter son recours. Un tel contrat, même s'il est avéré, n'a d'effet qu'entre les parties privées qui l'ont conclu et ne confère

² Le BAPE est un organisme public et neutre qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Il a pour mission d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser cette mission fondamentale, le BAPE informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre. Il produit par la suite des rapports d'enquête qui sont rendus publics.

aucun droit d'exploration opposable à l'État pour qui le seul et unique titulaire du droit de rechercher des ressources en hydrocarbures sur le territoire du permis 2009PG490 était Junex. La mesure législative contestée n'est donc pas une mesure qui concerne un investisseur ou un investissement étranger au sens du Chapitre 11 de l'ALÉNA. LPRC ne peut en aucun cas réclamer des dommages au nom de Junex ou réclamer des dommages indirects découlant d'une mesure affectant le permis d'une compagnie canadienne.

7. La demanderesse se base sur le contrat avec Junex pour fonder la compétence du Tribunal et remettre en question, par le biais de l'article 1105 de l'ALÉNA, le bien-fondé de la décision du gouvernement du Québec de protéger le fleuve Saint-Laurent. L'article 1105 n'autorise pas ce Tribunal à remettre en question le bien-fondé de la décision du gouvernement, mais bien seulement à considérer si la décision était manifestement arbitraire et dénuée de tout fondement. Contrairement à ce que prétend la demanderesse,³ la *Loi* n'est pas arbitraire. Elle n'est pas non plus une mesure « politique » adoptée sans réel motif d'intérêt public.⁴ La *Loi* est indubitablement une mesure qui émane d'une institution démocratique fondamentale de l'État québécois, mais cela ne veut aucunement dire qu'elle a été adoptée pour un motif qui ne soit pas d'intérêt public. Au contraire, le rapport d'experts, l'enquête publique du BAPE et l'étude environnementale stratégique qui ont mené à la *Loi*, ainsi que les nombreuses déclarations publiques ministérielles et les débats à l'Assemblée nationale qui ont précédé son adoption, démontrent sans l'ombre d'un doute que la *Loi* vise l'atteinte d'un objectif de politique publique important, soit la protection du fleuve Saint-Laurent. Notamment, la *Loi* donne suite aux constats sans équivoque d'une étude environnementale stratégique indépendante entamée en 2009 visant le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent qui conclut que cet environnement est peu propice à la mise en valeur des ressources en hydrocarbures. Les constats de cette étude s'appliquent à plus forte raison au tronçon fluvial du Saint-Laurent, une région densément peuplée, dotée d'un écosystème tout aussi

³ Avis d'arbitrage, ¶ 54.

⁴ Avis d'arbitrage, ¶¶ 13, 45, 50.

fragile et dont dépend pour son bien-être et son épanouissement une grande partie de la population du Québec. Ces constats expliquent d’ailleurs en grande partie l’absence totale d’acceptabilité sociale pour la mise en valeur des ressources en hydrocarbures sous le fleuve Saint-Laurent.

8. La demanderesse a également tort de prétendre que la *Loi* a été adoptée à la hâte, sans préavis et sans véritables consultations.⁵ Le projet de loi a été présenté en bonne et due forme à l’Assemblée nationale le 12 mai 2011 suite à des audiences publiques.

9. D’autre part, contrairement à ce qu’elle affirme, la demanderesse ne pouvait entretenir aucune attente légitime reliée au permis de recherche de Junex.

10. Premièrement, la norme minimale de traitement garantie par le droit international coutumier n’oblige aucunement les États à garantir un cadre légal et d’affaires immuable.

11. Deuxièmement, le projet d’exploitation du gaz naturel prétendument contenu sous le fleuve aurait nécessité le recours à une combinaison non conventionnelle de méthodes d’extraction telles que le forage directionnel et la fracturation hydraulique.⁶ Or, il n’existe encore aujourd’hui aucun projet en exploitation de ce type dans les basses-terres du Saint-Laurent et le recours à ces nouvelles méthodes suscite, au Québec comme ailleurs, d’importantes préoccupations, notamment en ce qui a trait à leurs répercussions sur l’environnement et la santé humaine. Comme le reconnaît la demanderesse,⁷ ces nouvelles méthodes d’extraction sont au cœur de plusieurs études scientifiques réalisées depuis 2009, notamment dans le cadre des travaux de deux comités d’experts

⁵ Avis d’arbitrage, ¶¶ 13, 46, 51.

⁶ Avis d’arbitrage, ¶¶ 21,22. Le forage horizontal et la fracturation hydraulique ne constituent pas, isolément, des technologies nouvelles ou propres à la mise en valeur du gaz de schiste. La nouveauté réside dans la combinaison de ces deux technologies de manière à fracturer des volumes de roche beaucoup plus grands. La nouveauté réside également dans le fait que ces technologies sont maintenant utilisées pour l’extraction d’une gamme beaucoup plus étendue de ressources pétrolières et gazières non classiques.

⁷ Avis d’arbitrage, ¶¶ 40, 50.

indépendants chargés par le gouvernement du Québec d’effectuer une évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (l’« EES-GS »), ainsi qu’une évaluation environnementale stratégique sur l’ensemble de la filière des hydrocarbures (l’« EES globale sur les hydrocarbures »). Cette dernière évaluation environnementale stratégique est d’ailleurs toujours en cours.⁸

12. La demanderesse ne pouvait ignorer que le déploiement récent au Québec de l’industrie du gaz de schiste a suscité de vives réactions au sein de la population des basses-terres du Saint-Laurent qui ne voyait pas d’un bon œil l’arrivée massive et inattendue de tours de forage sur des terres à vocation principalement agricole. Tant à l’époque des faits en litige qu’aujourd’hui, les projets d’exploration du gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent font face à un important déficit d’acceptabilité sociale. Celui-ci est notamment lié à des conflits concernant l’utilisation du territoire, ainsi qu’aux craintes légitimes de la population concernant les impacts des activités de fracturation hydraulique sur la disponibilité et la qualité de l’eau, la qualité de l’air, la qualité de vie générale, la santé publique et l’économie régionale. Au Québec, comme dans toute juridiction démocratique soucieuse d’assurer un développement durable des ressources naturelles, l’acceptabilité sociale d’un projet fait partie des considérations essentielles dont doit tenir compte l’administration publique.

13. Dans ces circonstances, la demanderesse devait raisonnablement s’attendre à ce que le cadre législatif et réglementaire évolue afin de tenir compte des récentes avancées technologiques en matière d’extraction des ressources en hydrocarbures et de leurs implications environnementales, sociales et de santé publique.

⁸ En plus de l’EES globale sur les hydrocarbures le gouvernement du Québec effectue une autre EES propre à la mise en valeur des hydrocarbures sur l’île d’Anticosti. Cette dernière EES est aussi en cours.

14. Contrairement aux allégations de la demanderesse,⁹ aucun représentant du gouvernement du Québec ne lui a communiqué de garantie, promesse ou assurance spécifique pouvant faire naître des attentes légitimes relativement au développement des ressources en hydrocarbures qui pourraient se trouver sous le lit du fleuve Saint-Laurent, tant au moment où la demanderesse aurait investi au Québec qu'après.

15. Outre les allégations à l'effet que l'adoption de la *Loi* contrevient à l'article 1105 de l'ALÉNA, la demanderesse allègue qu'elle est contraire à l'article 1110. L'interdiction des activités pétrolières et gazières dans et sous du fleuve Saint-Laurent n'équivaut pas à une expropriation pour laquelle le Canada est tenu de compenser la demanderesse.

16. Premièrement, la demanderesse n'a pas démontré que la *Loi* a exproprié l'investissement qu'elle prétend posséder. Le permis révoqué n'appartenait pas à LPRC, mais bien à une compagnie canadienne, Junex. Les droits contractuels de LPRC n'ont pas été expropriés. Tout impact sur les droits contractuels de LPRC ne peut être que de nature indirecte.

17. Qui plus est, la *Loi* n'a pas substantiellement privé LPRC des droits contractuels qu'elle prétend détenir au Québec. La *Loi* n'a affecté qu'un seul des nombreux permis dans lesquels LPRC prétend détenir des droits contractuels. Or, LPRC détiendrait en fait des droits contractuels dans au moins dix autres permis de recherche. Ces permis n'ont aucunement été affectés par l'adoption de la *Loi* et LPRC y demeure libre d'exercer les droits contractuels qu'elle pourrait détenir.

18. Deuxièmement, la révocation du permis de recherche de Junex ne constitue pas une expropriation d'un droit de propriété ou d'un autre investissement protégé par le chapitre 11 de l'ALÉNA. L'obtention d'un permis de recherche n'est que la première étape d'un long processus réglementaire pour exploiter des ressources gazières ou pétrolières au Québec. De nombreux autres permis et approbations auraient été

⁹ Avis d'arbitrage, ¶ 42.

nécessaires, dont l'obtention d'un bail d'exploitation, d'un permis de forage et d'un permis de complétion de puits. Afin de pouvoir procéder au forage, Junex aurait notamment dû obtenir un certificat d'autorisation, dont le dépôt d'une demande requiert de consulter le public. Il est impossible de conclure que toutes les autorisations requises pour exploiter les ressources hydrocarbures prétendument contenues sur le territoire du permis 2009PG490 auraient été délivrées à Junex, même si ce permis n'avait pas été révoqué. Ce permis de recherche n'est donc pas un droit de propriété susceptible d'être exproprié et protégé par l'article 1110 de l'ALÉNA.

19. De plus, contrairement à ce que prétend la demanderesse,¹⁰ la mesure de l'Assemblée nationale visant à révoquer les permis de recherche situés dans le fleuve Saint-Laurent a été motivée par une raison légitime d'intérêt public et ce, à l'issue d'un processus ayant respecté les droits de LPRC. Elle s'appuie sur des constatations scientifiques se dégageant d'un rapport d'experts, d'une enquête du BAPE ainsi que du rapport d'une étude environnementale stratégique. Elle a été adoptée de façon transparente et non arbitraire, selon le processus parlementaire habituel et, enfin, elle s'applique de manière non-discriminatoire à l'ensemble des titulaires de permis de recherche situés en tout ou en partie dans le fleuve Saint-Laurent. Notamment, la *Loi* a eu pour effet de révoquer ou de diminuer la superficie de vingt-neuf permis de recherche détenus par neuf titulaires; dont au moins sept sont canadiens.

20. Dans de telles circonstances, les articles 1105 et 1110 de l'ALÉNA ne peuvent obliger le Canada à compenser la demanderesse.

21. Finalement, le montant réclamé à titre de dommages dans l'Avis d'arbitrage est grossièrement exagéré et il est même probable que la demanderesse n'ait subi aucun dommage suite à la révocation du permis de recherche de Junex. En effet, le permis de recherche 2009PG490 n'a fait l'objet d'aucune activité d'exploitation commerciale. Aucun permis de levé géophysique ou de forage de puits n'y a été demandé, et encore

¹⁰ Avis d'arbitrage, ¶50.

moins accordé. Les travaux d'exploration identifiés dans l'Avis d'arbitrage ont apparemment tous été effectués sur le territoire d'autres permis qui n'ont aucunement été affectés par la *Loi*, soit quatre permis de recherche détenus par Junex et situés en milieu terrestre.¹¹ Autrement dit, l'Avis d'arbitrage n'identifie aucune dépense engagée sur le territoire du permis de recherche de Junex situé dans le fleuve Saint-Laurent.

22. Par ailleurs, dans la mesure où les dommages réclamés se fondent sur une évaluation des pertes de profits futurs, force est de constater que cette évaluation ignore les risques considérables associés au projet de la demanderesse.

23. En effet, tel qu'évoqué ci-dessus, il est loin d'être acquis que Junex aurait obtenu tous les permis et toutes les autorisations nécessaires afin de mener à terme le projet d'exploitation décrit dans l'Avis d'arbitrage, nonobstant l'adoption de la *Loi*.

24. De plus, l'évaluation des dommages avancée par la demanderesse semble ignorer les risques liés à l'évaluation du potentiel gazier du permis 2009PG490. La demanderesse prétend que le territoire visé par les cinq permis de Junex en Mauricie et au Centre-du-Québec contient des quantités phénoménales de gaz naturel. Ce gaz serait contenu dans les roches sédimentaires de la formation géologique connue sous le nom de « shale d'Utica ». Or, les connaissances géologiques encore très parcellaires dans cette région ne permettent tout simplement pas de conclure que les permis de recherche de Junex couvrent une sorte de « Klondike gazier » dont la valeur rivaliserait avec les gisements gaziers les plus importants en Amérique du Nord. En fait, les évaluations du potentiel gazier varient considérablement les unes des autres et sont sujettes à des incertitudes importantes, tout comme le prix du gaz naturel qui a considérablement diminué depuis les faits en litige.

25. Malgré les prétentions de la demanderesse quant à la valeur des permis de Junex et quant aux richesses contenues sous les territoires visés par ces permis, la demanderesse

¹¹ Avis d'arbitrage, ¶¶32-34.

n’a à ce jour pas donné suite à son projet d’exploiter cette ressource située en milieu terrestre. En effet, la demanderesse semble avoir abandonné tout projet d’exploration sur le territoire des quatre permis de Junex pourtant attendants au permis se trouvant dans le Saint-Laurent et qui ne sont aucunement affectés par la mesure dont elle se plaint. Ses actions reflètent clairement le fait que ces permis n’ont, en fin de compte, aucune, sinon peu, de valeur commerciale.

II. LES FAITS

26. Contrairement à la situation qui prévaut ailleurs au Canada, notamment en Alberta où LPRC a son siège social, la possibilité d’exploiter des ressources en hydrocarbures à grande échelle est relativement récente au Québec. La mise en valeur des ressources en hydrocarbures en milieu marin, en particulier, soulève d’importants questionnements et fait l’objet d’études dès l’année 2003. De plus, à partir de l’année 2009, le recours à de nouvelles techniques d’exploration et d’exploitation du gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent suscite de multiples inquiétudes qui mèneront à plusieurs études, dont certaines sont toujours en cours. C’est dans ce contexte que LPRC s’est engagé dans des relations contractuelles reliées à l’exploration des ressources en hydrocarbures avec plusieurs compagnies détenant des permis au Québec.

27. La demanderesse allègue dans son Avis d’arbitrage vouloir exploiter par des méthodes non conventionnelles d’extraction le gaz de schiste qui, selon elle, se trouve sous le fleuve Saint-Laurent. Son projet se trouve ainsi au carrefour de deux enjeux majeurs de politique publique : d’une part, les activités d’exploration et d’exploitation des ressources en hydrocarbures sous le fleuve Saint-Laurent et, d’autre part, les activités d’exploration et d’exploitation des hydrocarbures dans le schiste par des méthodes d’extraction non conventionnelles relativement inconnues au Québec et controversées.

A. Le régime minier québécois et le projet de LPRC

28. Au Québec, l’exploration et l’exploitation des ressources en hydrocarbures sont régies par le droit minier. Il devient apparent dans les années 2000 que le régime minier

devra être modernisé et qu’un cadre réglementaire spécifique à l’exploration et à l’exploitation des ressources en hydrocarbures pourrait être nécessaire, notamment pour encadrer convenablement les répercussions environnementales des nouvelles techniques d’extraction des ressources en hydrocarbures non conventionnelles, et afin d’assurer la mise en valeur de la ressource dans une perspective de développement durable.

1. Le régime minier québécois

29. Le régime minier québécois est fondé sur le principe du « premier arrivé, premier servi », aussi connu sous le nom de *free mining*. Ce principe, un héritage du XIXe siècle, était à l’origine destiné à faciliter et à accélérer la prospection d’un vaste territoire peu peuplé. Le *free mining* privilégie les activités d’exploration qui sont relativement peu encadrées comparativement aux activités d’exploitation. Si un tel régime se conçoit dans un contexte de mise en valeur de ressources minérales conventionnelles, où la phase exploratoire est moins susceptible d’engendrer des effets environnementaux néfastes, tel n’est pas le cas dans un contexte de mise en valeur de ressources en hydrocarbures non conventionnelles. Dans ce dernier cas, le forage directionnel et la fracturation hydraulique ont les mêmes effets environnementaux qu’il s’agisse de forages effectués dans un contexte exploratoire ou d’exploitation. De fait, confronté à l’intérêt inattendu manifesté par les compagnies minières pour les ressources naturelles non conventionnelles sur son territoire, le gouvernement du Québec s’est penché sur l’encadrement approprié de l’exploration et de l’exploitation de ces ressources, notamment avec l’objectif de s’assurer que les effets environnementaux et sociaux de ces activités soient pris en compte.

30. Plusieurs dispositions législatives et réglementaires encadrent l’exploration et l’exploitation des ressources en hydrocarbures. La *Loi sur les mines*¹² ainsi que le

¹² *Loi sur les mines*, RLRQ, chapitre M-13.1, **R-002**.

*Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*¹³ assujettissent notamment l’exploration et l’exploitation de gisements à l’obtention de permis.

31. Le ministère de l’Énergie et des Ressources naturelles (ministère des Ressources naturelles)¹⁴ est responsable de l’émission des permis de recherche d’hydrocarbures et gère les règles d’attribution des titres, conformément aux dispositions de la *Loi sur les mines*. Le titulaire du permis de recherche obtient avec son titre le droit exclusif de rechercher les substances minérales qui se trouvent sur le territoire qui fait l’objet de son permis. Le territoire visé par un permis est limité sur le sol par son périmètre et en profondeur par la projection verticale du périmètre.

32. Les permis de recherche sont attribués au premier demandeur qui satisfait aux conditions fixées par règlement, dont le paiement des droits de la première année de validité du permis. L’octroi d’un permis de recherche est un pouvoir lié du ministre des Ressources naturelles en ce sens que ce dernier n’a aucune discrétion pour refuser d’accorder un permis à un demandeur qui satisfait aux conditions prescrites. Une fois adjudgé, un permis de recherche est initialement valide pour une période de cinq ans, mais peut subséquemment faire l’objet d’au plus cinq renouvellements d’une période d’un an chacun. Au cours de l’année suivant le cinquième renouvellement, la période de validité du permis peut être prolongée par le ministre des Ressources naturelles, pour la partie de territoire de ce permis qu’il reconnaît aire de découverte significative. Tel est le cas lorsque le titulaire du permis lui démontre la présence dans le territoire qui fait l’objet de son permis d’indices sérieux de l’existence, selon le cas, de pétrole ou de gaz naturel offrant des possibilités d’exploitation économique.

¹³ Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, RLRQ, chapitre M-13.1, r.1, **R-003**.

¹⁴ La dénomination du ministère de l’Énergie et des Ressources naturelles a évolué au fil des années. Tout au long de cette Réponse ce ministère sera désigné « ministère des Ressources naturelles », quelle qu’ait été sa dénomination de l’époque.

33. Le titulaire est tenu, annuellement, de verser des droits et de procéder à un minimum de travaux statutaires afin de conserver ses droits. Il en fait rapport au ministre des Ressources naturelles dans les six mois de la fin de l'année au cours de laquelle les travaux ont été effectués. Le titulaire de plusieurs permis de recherche peut, dans son rapport, appliquer tout ou partie des sommes dépensées pour des travaux effectués sur le territoire d'un permis à ses autres permis de recherche, dans la proportion qu'il détermine, pourvu qu'il en avise le ministre des Ressources naturelles et pourvu que le territoire sur lequel les travaux ont été effectués et celui sur lequel les sommes dépensées pour ces travaux sont appliquées soit compris à l'intérieur d'un cercle d'un rayon de 40 kilomètres.

34. Par ailleurs, le titulaire d'un permis de recherche doit aviser le ministre des Ressources naturelles par écrit dès qu'il fait la découverte d'un gisement de pétrole ou de gaz naturel dans le territoire qui fait l'objet de son permis. Dans les six mois de la production d'une évaluation confirmant la présence d'un gisement économiquement exploitable, le titulaire doit transmettre au ministre des Ressources naturelles une demande de bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel (« bail d'exploitation »). La durée du bail d'exploitation est de 20 ans, mais ce dernier peut être renouvelé pour une période de 10 ans, au plus trois fois. Toutefois, le ministre des Ressources naturelles peut autoriser aux conditions et pour la période qu'il détermine la prolongation du bail après le troisième renouvellement, lorsque le gisement ou le réservoir souterrain, selon le cas, est encore économiquement exploitable.

35. La *Loi sur les mines* prévoit aussi l'établissement d'un registre public des droits miniers, réels et immobiliers (le « registre minier »). Ce registre de nature administrative est utilisé par le ministre des Ressources naturelles à des fins de gestion et d'administration de la *Loi sur les mines*, notamment pour consigner les permis qu'il accorde et pour en assurer le suivi. L'inscription au registre minier d'un transfert de permis ou de tout autre acte relativement à certains types de permis se fait sans formalité autre que la production d'un document et le paiement des frais prescrits. Les inscriptions

à ce registre ne confèrent pas d’opposabilité à l’égard des tiers. Un effet d’opposabilité est prévu à l’égard du ministre des Ressources naturelles, et ce, uniquement aux fins de l’application de certaines dispositions de la *Loi sur les mines* qui exigent du ministre des Ressources naturelles qu’il informe certaines personnes ayant procédé à des inscriptions des mesures qu’il prend à l’égard de titres miniers. Les titulaires de permis et les tiers ne sont en aucun cas tenus de demander l’inscription d’un transfert ou d’autres actes relatifs aux droits miniers.

36. Le titulaire de permis de recherche peut entreprendre des travaux de recherche de nature géologique ou géophysique ou des travaux de forage dans le territoire qui fait l’objet de son permis. Tous ces travaux nécessitent au préalable l’obtention de permis ou d’autorisations de la part du ministère des Ressources naturelles. Ainsi, la *Loi sur les mines* régit les conditions d’attribution des permis : de levé géophysique, de forage de puits, de complétion de puits, de modification de puits et de fermeture de puits.

37. Certaines activités liées à l’exploration ou à l’exploitation des ressources en hydrocarbures sont par ailleurs assujetties à l’obtention d’un certificat d’autorisation délivré par le ministère du Développement durable, de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (« ministère de l’Environnement »)¹⁵ en vertu de la *Loi sur la qualité de l’environnement*.¹⁶ C’est le cas de tout forage en milieu humide et, depuis le 10 juin 2011, des travaux de forage dans le schiste ou des travaux de fracturation hydraulique, dont le dépôt de la demande de certificat d’autorisation requiert de consulter le public. Le ministère de l’Environnement peut également être appelé à émettre des autorisations pour les prélèvements d’eau et le brûlage à la torchère.

¹⁵ La dénomination du ministère du Développement durable, l’Environnement et la Lutte contre les Changements climatiques a évolué au fil des années. Tout au long de cette Réponse ce ministère sera désigné « ministère de l’Environnement », quelle qu’ait été sa dénomination de l’époque.

¹⁶ *Loi sur la qualité de l’environnement*, RLRQ chapitre Q-2, article 22, **R-004**. Ce certificat est octroyé lorsque le requérant démontre que son projet respecte les critères prévus par la loi afin de protéger l’environnement.

38. En plus de ces permis ou autorisations, les titulaires de permis doivent obtenir des autorisations particulières de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec lorsque les travaux sont effectués sur des terres agricoles ou encore des autorisations des institutions du milieu local pour certains domaines qui sont de compétence municipale. D’autres autorisations sont exigées lorsque des travaux sont susceptibles d’avoir un impact sur une espèce désignée menacée ou vulnérable ou lorsque des travaux sont prévus dans une aire protégée.

39. Enfin, depuis l’adoption de la *Loi sur le développement durable*¹⁷ en 2006, toutes les décisions gouvernementales, dont celles qui interviennent dans le développement des ressources minières, doivent intégrer davantage la recherche d’un développement durable. Pour ce faire, la loi oblige l’administration publique du Québec à prendre en compte dans le cadre de ses différentes actions 16 principes développés par le droit international de l’environnement depuis plus de 20 ans. Parmi ceux-ci figurent la protection de l’environnement, la participation et l’engagement des citoyens, la préservation de la biodiversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes ainsi que les principes de prévention et de précaution. Ces principes sont au cœur de la *Loi* qui fait l’objet du recours de la demanderesse.

2. Les permis de Junex et le projet de LPRC

40. Le 28 janvier 2010, LPRC aurait conclu deux contrats de cession avec la compagnie Junex.¹⁸ Ces contrats confèreraient à LPRC certains droits (de nature contractuelle) découlant de deux contrats d’affermage conclus entre Forest Oil et Junex le 5 juin et le 14 décembre 2006.¹⁹ Ces contrats d’affermage visent cinq permis de recherche de Junex en Mauricie, près de la ville de Trois-Rivières, entre Québec et Montréal. Quatre des permis sont situés en milieu terrestre et un seul est situé dans le

¹⁷ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, chapitre D-8.1.1, **R-005**.

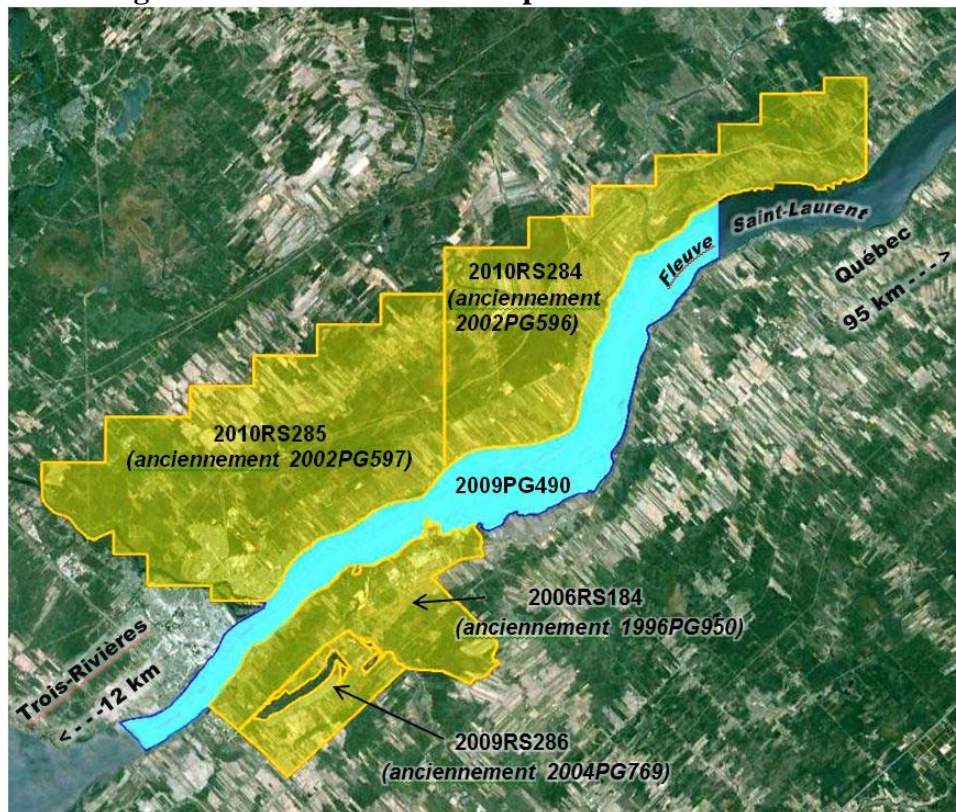
¹⁸ Avis d’arbitrage, ¶ 37.

¹⁹ Avis d’arbitrage, ¶¶ 27, 30.

fleuve Saint-Laurent, soit le permis 2009PG490. Les cinq permis sont contigus et sont situés dans une zone habitée et agricole.

41. Le 20 avril 2010, Junex avise le ministère des Ressources naturelles de son entente avec LPRC et lui demande de consigner la cession d'intérêts au registre minier. Ce faisant, Junex utilise erronément un formulaire intitulé « Transferts de droits ».²⁰ La cession à LPRC des droits contractuels du permis de Junex 2009PG490 est néanmoins portée au registre minier le 21 avril 2010.

Figure 1 : Permis terrestres et permis fluvial de Junex²¹



²⁰ Formulaire de transferts de droits relatif au permis d'exploration de Junex 2009PG490, 19 avril 2010, **R-006**.

²¹ Portrait territorial : localisation de certains permis d'exploration de Junex, ministère des Ressources naturelles du gouvernement du Québec et la Direction générale du droit commercial international (JLT) du gouvernement du Canada.

42. Le contrat entre LPRC et Junex conférerait des droits contractuels à LPRC dans un horizon géologique précis, soit l’intervalle des couches sédimentaires débutant à la surface jusqu’à l’équivalent stratigraphique du toit de la formation du Trenton/Black-River à 743 mètres de profondeur.²² Or, contrairement à la situation prévalant dans d’autres juridictions où la demanderesse exerce des activités, la *Loi sur les mines* ne fait aucune distinction entre les couches géologiques, les substances minérales ou autres éléments relatifs aux substances minérales. Ainsi, une entente suivant laquelle il y a cession d’intérêts dans un horizon géologique précis ne constitue pas un transfert de droits miniers aux fins de la *Loi sur les mines* et de l’inscription au registre minier. Une inscription de cette nature au registre minier n’a aucun effet translatif de propriété d’un droit minier. En l’espèce, LPRC n’est jamais devenu titulaire des permis de recherche car Junex en est demeuré titulaire. L’intérêt de LPRC se limitait donc à un intérêt contractuel dans le produit économique généré par les substances minérales qui pourraient se trouver dans certaines strates géologiques du territoire visé par les permis de Junex.

43. LPRC détient également certains droits contractuels dans deux autres permis de recherche de Junex situés dans une autre région, la Montérégie, ainsi que dans deux permis de recherche détenus par deux compagnies canadiennes : Questerre Energy Corporation et Gastem Inc. en Montérégie et au Centre-du-Québec. En tout, LPRC possédait des droits contractuels dans au moins onze permis de recherche au Québec dont au moins neuf étaient détenus par des compagnies canadiennes.²³ La *Loi* n’affecte qu’un seul de ces permis, soit celui de Junex situé dans le fleuve Saint-Laurent près de la ville de Trois-Rivières.

²² Page jointe au formulaire de transfert de droits relatif au permis d’exploration de Junex 2009PG490, 19 avril 2010, **R-007**.

²³ Lettre de LPRC au ministre des Ressources naturelles du gouvernement du Québec, 18 juin 2012, **R-008**. Le registre minier ne révèle l’existence de droits contractuels que dans neuf permis de recherche. Il est possible que la demanderesse ait conclu d’autres contrats d’affermage et qu’elle ne les ait pas transmis au ministère des Ressources naturelles pour inscription au registre minier puisqu’il n’existe pas d’obligation à cet égard.

44. La demanderesse affirme que LPRC souhaitait exploiter le gaz de schiste qui pourrait se trouver sous le fleuve Saint-Laurent dans le territoire faisant l’objet du permis de Junex en utilisant les nouvelles techniques minières que sont le forage horizontal et la fracturation hydraulique. Ces techniques nécessitent le forage d’un puits de manière verticale puis horizontale sur des distances pouvant aller jusqu’à 1 ou 2 kilomètres. Un fluide de fracturation composé d’eau, de sable et d’additifs chimiques est ensuite injecté dans le puits sous très haute pression pour créer des fractures dans la formation rocheuse et libérer le gaz qui peut s’y trouver. Or, aucune des nombreuses étapes requises pour parvenir à cette fin n’avaient même été entamées au moment de l’adoption de la mesure contestée par la demanderesse. En fait, il semble qu’aucune activité d’exploration n’avait même été menée sur le territoire du permis faisant l’objet du recours de LPRC.

45. De plus, le projet de LPRC est incompatible avec les dispositions du cadre réglementaire applicable en ce qu’il semble prévoir le forage de puits qui auraient débordé du territoire du permis de recherche sur lequel le forage aurait été autorisé.²⁴

3. L’exploration et l’exploitation du gaz de schiste au Québec

46. Les nouvelles techniques d’exploitation non conventionnelles des hydrocarbures font l’objet d’importantes controverses, non seulement au Québec et au Canada mais ailleurs dans le monde. Elles suscitent de vives inquiétudes, tant à l’époque précédant l’adoption de la *Loi* qu’aujourd’hui, notamment en ce qui a trait à leurs répercussions sur l’environnement et les ressources hydriques, ainsi qu’à leurs impacts sociaux et économiques. Ainsi, plusieurs pays et juridictions, dont certains États des États-Unis, la France, la Bulgarie et l’Afrique du Sud, ont imposé des moratoires ou ont tout simplement interdit l’utilisation de ces nouvelles techniques sur leurs territoires.

47. Les risques environnementaux considérables qu’engendrent ces techniques soulèvent des préoccupations importantes, notamment en ce qui concerne l’intégrité des puits, la contamination des eaux souterraines et de surface, le risque d’accroissement des

²⁴ Avis d’arbitrage, ¶42.

émissions de gaz à effet de serre, les effets perturbateurs sur les collectivités et le territoire, la possibilité de déclenchement de tremblements de terre, les effets néfastes sur la santé humaine et l’utilisation d’une quantité importante d’eau.

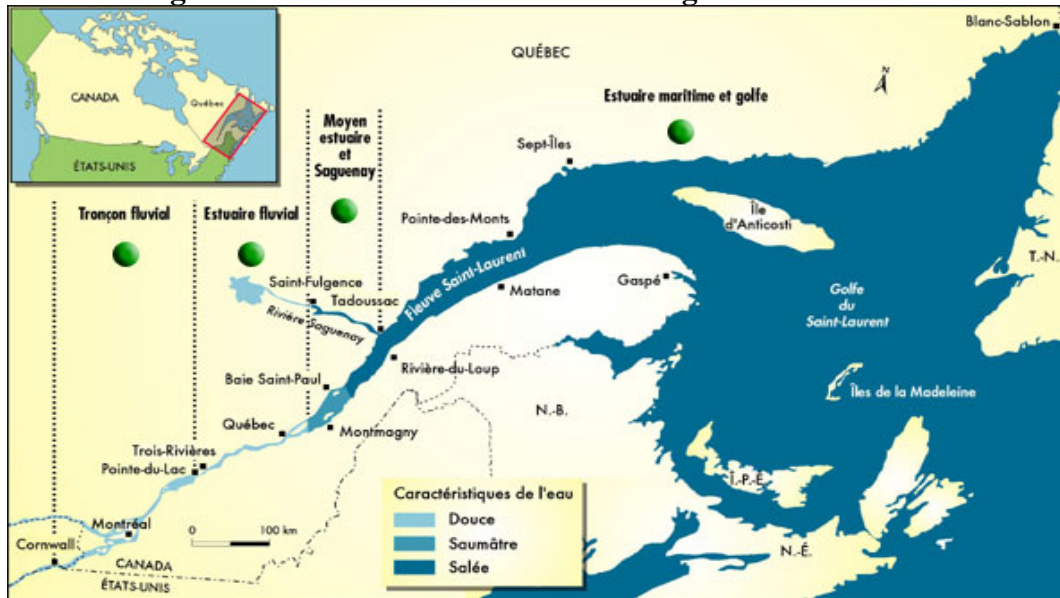
48. À ces préoccupations légitimes s’ajoutent les inquiétudes qu’a suscitées au sein de la population le déploiement récent et inattendu, au Québec, de l’industrie du gaz de schiste. Dès 2010, les projets d’exploration du gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent font face à un important déficit d’acceptabilité sociale découlant en partie de conflits concernant l’utilisation du territoire et des craintes légitimes de la population concernant les impacts des activités de fracturation hydraulique sur l’environnement. Il devient alors clair que le gouvernement du Québec doit se pencher sur le développement des hydrocarbures, et à plus forte raison sur le développement des ressources par voie non-conventionnelle et sur l’élaboration d’un régime qui répond à ces préoccupations.

B. L’adoption de la *Loi* et le développement du régime applicable à la mise en valeur du gaz de schiste

1. Le fleuve Saint-Laurent, un environnement unique à protéger

49. Le développement d’un régime assurant un meilleur encadrement de l’exploration et de l’exploitation des ressources en hydrocarbures et du gaz de schistes est d’autant plus urgent que plusieurs projets dans le fleuve Saint-Laurent sont considérés. Le fleuve Saint-Laurent est le plus grand cours d’eau au Canada. Des Grands Lacs à l’océan Atlantique il s’étend sur près de 1 600 km et draine près de 25 % des réserves d’eau douce mondiales. Il se distingue par son histoire, sa biodiversité et sa voie maritime qui constitue une véritable porte d’entrée de l’Amérique du Nord. Plus de 60 % de la population du Québec habite sur ses rives. De par sa géographie, son écosystème et sa voie maritime, il constitue une ressource essentielle au bien-être de la population ainsi qu’au développement économique du Québec et du Canada. Riverains et utilisateurs en tirent profit notamment pour l’approvisionnement en eau potable, la pêche sportive, traditionnelle ou commerciale, le transport et les activités industrielles, touristiques et récréatives.

Figure 2 : Le fleuve Saint-Laurent et le golfe du Saint-Laurent²⁵



50. Joyau unique du patrimoine écologique du Québec et du Canada, le Saint-Laurent compte quatre zones humides d'importance reconnues internationalement. Le site le plus vaste se situe au lac Saint-Pierre. Depuis 2001, ce site bénéficie également du statut de Réserve mondiale de la biosphère décerné par l'UNESCO. Ce statut vise à concilier conservation de la diversité naturelle et culturelle et développement économique et social, et ainsi permettre de tester et de développer des approches novatrices de développement durable aux niveaux tant local, national qu'international. De plus, le Saint-Laurent, son littoral et ses quelques 600 îles comptent plus de 500 aires protégées au niveau provincial ou fédéral, incluant des refuges d'oiseaux migrateurs, des réserves écologiques et des parcs de conservation. Le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent, notamment, a été créé en 1998 par une initiative concertée des gouvernements du Québec et du Canada. Il s'inscrit dans le réseau mondial des aires marines de conservation.

51. Outre l'adoption de plusieurs lois protégeant une partie du territoire du fleuve et sa biodiversité,²⁶ le gouvernement du Québec a publié en novembre 2002 la *Politique*

²⁵ Hydrographie du Saint-Laurent, Ministère de l'Environnement du Canada.

²⁶ Loi sur les espèces menacées et vulnérables (RLRQ, chapitre E-12.01) , **R-010**; Loi sur

nationale de l'eau.²⁷ Le gouvernement s'y engageait à « traduire, par une reconnaissance officielle, sa vision du Saint-Laurent comme un patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur ». Cette reconnaissance témoigne d'un statut « qui illustre la valeur intrinsèque et patrimoniale du Saint-Laurent où histoire, culture, économie, société et nature ont façonné ce patrimoine ».

52. Le 11 juin 2009, l'Assemblée nationale adopte la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*.²⁸ Cette loi a d'abord pour objet de confirmer le statut juridique de l'eau comme ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise. Elle reconnaît l'accessibilité à l'eau potable, dans les conditions et limites définies par la loi, pour toute personne physique et énonce certains principes, dont le devoir de prévenir les atteintes aux ressources en eau, de réparer les dommages qui peuvent leur être causés ainsi que le droit de participer à l'élaboration des décisions prises par les autorités et qui pourraient avoir une incidence sur ces ressources. Cette loi prévoit par ailleurs, à son article 13, que la gestion des ressources en eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans certaines unités hydrographiques et, en particulier, dans l'unité hydrographique d'intérêt exceptionnel que forme le Saint-Laurent.²⁹

53. L'Assemblée nationale du Québec adopte de plus, à l'unanimité, le 23 mars 2010 la motion suivante : « Que l'Assemblée nationale du Québec confirme, par une reconnaissance officielle, sa vision du Saint-Laurent comme un patrimoine national à

le parc marin Saguenay–Saint-Laurent (RLRQ, chapitre P-8.1) , **R-011**; Loi sur les parcs (RLRQ, chapitre P-9) , **R-012**; Loi sur les espèces sauvages du Canada (L.R.C. (1985, ch. W-9) , **R-013**; Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1994, ch. 22) , **R-014**; Loi concernant la protection des eaux navigables (1985, ch. N-22) , **R-015**.

²⁷ Gouvernement du Québec, *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Bibliothèque nationale du Québec, 2002, 95 p. : <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/politique/politique-integral.pdf>>, **R-016**.

²⁸ RLRQ, chapitre C-6.2, **R-017**.

²⁹ *Ibid*, articles 1, 2, 5 à 8, 11 et 13, **R-017**.

protéger, à développer et à mettre en valeur conformément à ce que recommande notre Politique nationale de l'eau ». ³⁰

54. Compte tenu de cette préoccupation constante à l'égard du Saint-Laurent et des actions concrètes qui en ont découlé, il n'est pas étonnant qu'il n'existe actuellement aucun projet d'exploitation des ressources en hydrocarbures pouvant être contenues sous le fleuve Saint-Laurent. En s'engageant dans un contrat avec Junex relié à l'exploration et à l'exploitation des ressources en hydrocarbures dans le fleuve, LPRC acceptait la nature très spéculative de son aventure, faisant fi des préoccupations du public et du gouvernement exprimées publiquement au cours de la décennie précédente.

2. Les études concernant l'exploration et l'exploitation des ressources en hydrocarbures en milieu marin

55. L'extraction des hydrocarbures est une industrie relativement peu développée au Québec et son potentiel gazier et pétrolier est toujours très largement inexploré même s'il a fait l'objet de travaux d'exploration sporadiques depuis 1860. À l'époque de la signature du contrat entre LPRC et Junex, aucun permis d'exploitation n'avait jamais été octroyé dans le fleuve.

56. En automne 2002, la société d'État Hydro-Québec s'intéresse au potentiel en hydrocarbures de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent et envisage d'effectuer une campagne de levés sismiques au sud et à l'ouest de l'île d'Anticosti. ³¹ Ce projet suscite

³⁰ Motion de l'Assemblée nationale, Reconnaître officiellement le fleuve Saint-Laurent comme patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 39^e législature, 1^{ère} session (13 janvier 2009 au 22 février 2011), procès-verbal du mardi 23 mars 2010 – Vol 41 N^o 97 : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20100323/13307.html>>, **R-018**.

³¹ Les levés sismiques sont des travaux géophysiques qui utilisent les propriétés de propagation acoustique de l'eau, des sédiments et des roches afin de reconnaître la nature et la morphologie des couches géologiques. BAPE, Rapport 193, *Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent*, Rapport d'enquête et d'audience publique, août 2004, 128 p. :

de vives inquiétudes de la part du public québécois liées aux impacts environnementaux des levés sismiques et d'une éventuelle exploitation des ressources pétrolières et gazières sur l'écosystème fragile du Saint-Laurent.³²

57. En réponse aux préoccupations du public, en décembre 2003, le ministre des Ressources naturelles et le ministre de l'Environnement du Québec mettent sur pied un comité d'experts présidé par des fonctionnaires du ministère de l'Environnement et du ministère des Ressources naturelles. Le comité est chargé d'identifier les principaux enjeux environnementaux liés à la réalisation de levés sismiques en milieu marin, de faire le point sur l'état des connaissances scientifiques et de proposer des pistes de solution. Le comité publie un rapport en mars 2004 qui constate que les activités de levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent soulèvent des enjeux socio-économiques et environnementaux importants. Il fait état de certaines lacunes dans les connaissances scientifiques et recommande l'acquisition de nouvelles connaissances sur le milieu marin afin de favoriser une meilleure compréhension des enjeux dans une perspective de développement durable.³³ Ce rapport est le premier d'une série d'études et d'évaluations environnementales qui ont ultimement mené, sept ans plus tard, à l'interdiction d'exploration et d'exploitation des ressources en hydrocarbures pouvant être contenues sous le fleuve Saint-Laurent.

58. Faisant suite au rapport du comité d'experts, le ministre de l'Environnement donne le mandat au BAPE d'effectuer une enquête et une audience publique sur les enjeux environnementaux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-

<<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape193.pdf>> , p.9, **R-019**.

³² Le projet d'Hydro-Québec sera finalement abandonné en février 2004.

³³ François Caron, Paul Charest et al., sous la coprésidence de Louis Germain du ministère de l'Environnement et d'Alain Lefebvre du ministère des Ressources naturelles, *Rapport du comité d'experts sur les enjeux environnementaux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent*, 189 p., mars 2004 : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/sismiques/documents/rapportlevessismiques.pdf>> , **R-020**.

Laurent.³⁴ Le comité d'enquête du BAPE dépose son rapport le 31 août 2004 (« Rapport du BAPE 193 »).³⁵ Ce rapport constate lui aussi l'état limité des connaissances scientifiques, ainsi qu'un niveau élevé de préoccupations sociales et scientifiques. Pour pallier ce manque de connaissance, le rapport recommande la tenue d'une évaluation environnementale stratégique (« EES ») portant sur les enjeux du développement des hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent.³⁶ Selon le BAPE, ce processus doit intégrer les aspects sociaux, économiques et biophysiques et faire appel aux communautés insulaires et côtières.

59. Au mois de mai 2006, le gouvernement du Québec dévoile *La Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*³⁷ au terme d'un vaste processus de consultation. Ce plan décennal énonce les grandes orientations et priorités d'action privilégiées par le gouvernement du Québec en matière de planification énergétique. Le gouvernement du Québec y annonce notamment son intention de mettre en valeur les ressources pétrolières et gazières de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent, selon une approche respectueuse de l'environnement. Du même souffle, le gouvernement annonce aussi son intention de

³⁴ La zone soumise à étude comprend l'espace maritime s'étendant d'ouest en est depuis les villes riveraines Saint-Paul-du-Nord et Saint-Fabien jusqu'à l'extrémité ouest de l'Île d'Anticosti. Voir AECOM TecSult Inc., *Évaluation environnementale stratégique de la mise en valeur des hydrocarbures dans le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent* (« EES1 »), Rapport préliminaire en appui aux consultations, juillet 2010, 800 p. : <http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/ees/EES1_Rapport_preliminaire.pdf> pp.6-1 à 6-3, **R-021**.

³⁵ BAPE, Rapport 193, *supra*, note 31, **R-019**.

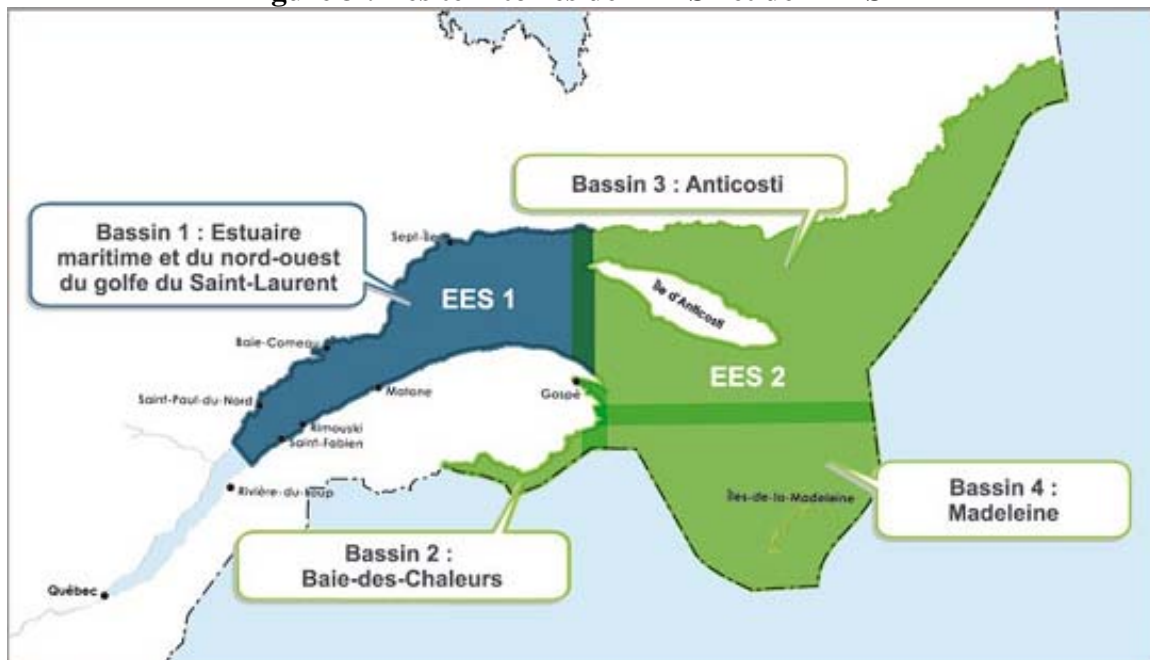
³⁶ Une évaluation environnementale stratégique est un outil d'analyse utilisé par les gouvernements de nombreux pays pour éclairer la prise de décisions dans une perspective de développement durable. Elle permet d'évaluer les effets environnementaux et socio-économiques potentiels de projets, de politique, de plan ou de programme en tenant compte des solutions de rechange envisageables.

³⁷ Ministère des Ressources naturelles, *L'énergie pour construire le Québec de demain, Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, 119 p. : <<http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>>, **R-022**.

donner suite à l'une des recommandations du Rapport du BAPE 193 et de procéder à une EES afin de définir des conditions assurant un développement de ces ressources dans le respect des milieux marins.

60. Le ministère des Ressources naturelles met en œuvre le plan d'action annoncé dans la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015* et annonce le 27 juillet 2009 le déploiement d'un programme d'EES sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin. Considérant l'étendue territoriale de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent, le gouvernement du Québec décide de scinder l'évaluation en deux. Une première EES (« EES1 ») est réalisée pour le bassin de l'estuaire maritime et le nord-ouest du golfe du Saint-Laurent et une seconde (« EES2 ») est réalisée sur le territoire restant du golfe incluant les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs. Ces EES sont réalisées par des experts indépendants, soit les entreprises de génie-conseil AECOM et GENIVAR qui sont sélectionnées suite à un processus d'appel d'offres public et compétitif.

Figure 3 : Les territoires de l'EES1 et de l'EES2³⁸



³⁸ L'EES en milieu marin, Gouvernement du Québec.

61. Chargée de l’EES1, AECOM est une entreprise de génie-conseil mondialement reconnue et l’une des plus grandes entreprises aux États-Unis. Elle offre des services dans plus de 100 pays. Son mandat dans le cadre de l’EES1 consiste à éclairer le gouvernement sur les effets environnementaux et socio-économiques potentiels liés à la mise en valeur des hydrocarbures dans l’estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent, ce qui comprend les levés sismiques, les forages d’exploration ainsi que les activités de développement des puits d’exploitation, de production des hydrocarbures et de remise à l’état initial du site de production au terme d’un bail d’exploitation. Pour ce faire, AECOM procède à une analyse rigoureuse des différentes méthodes d’exploration et d’exploitation des hydrocarbures en milieu marin ainsi que des caractéristiques du milieu biologique, social et économique.

62. En juillet 2010, après plusieurs mois d’étude, AECOM remet au ministre des Ressources naturelles un rapport préliminaire de 800 pages qui conclut que le territoire étudié est peu propice aux activités de mise en valeur des hydrocarbures, que ce soit en phase d’exploration ou d’exploitation des ressources.³⁹ Les constats de l’EES1 se fondent sur une reconnaissance de l’intérêt biologique et écologique du Saint-Laurent, ainsi que des activités socio-économiques qui en dépendent, dont la pêche, les activités récréotouristiques et le transport maritime. Selon le rapport, ce milieu d’une richesse biologique exceptionnelle n’est tout simplement pas compatible avec la mise en valeur d’hydrocarbures en raison de ses effets néfastes sur les milieux physiques, biologiques et humains, sans compter les conséquences catastrophiques que pourraient avoir des fuites d’hydrocarbures dans le fleuve, surtout en hiver, alors que la présence de glaces pourrait grandement compliquer les opérations de nettoyage ou de colmatage.

63. L’EES2, quant à elle, débute au mois de mars 2010. Elle est confiée à l’entreprise de génie-conseil GENIVAR. Le bassin d’étude diffère de celui de l’EES1 en ce que le

³⁹ AECOM Tecslut Inc., *EES1*, *supra*, note 34, **R-021**.

golfe du Saint-Laurent se caractérise à cet endroit par un net élargissement du fleuve qui devient alors une véritable mer intérieure de grande superficie. Le rapport de l’EES2 est publié le 13 septembre 2013.⁴⁰ Ce rapport fait état de plusieurs lacunes dans l’état actuel des connaissances en ce qui a trait aux technologies d’exploration et d’exploitation d’hydrocarbures et aux composantes des milieux physique, biologique et humain de la zone d’étude. Il identifie aussi plusieurs lacunes relatives aux connaissances des effets environnementaux potentiels des activités d’exploration et d’exploitation, ainsi que des déversements accidentels d’hydrocarbures. Le rapport constate également un manque d’acceptabilité sociale par rapport aux projets de mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin et identifie une déficience dans l’actuelle capacité d’intervention en cas d’urgence, particulièrement à la lumière de l’accident survenu en avril 2010 à la plateforme *Deepwater Horizon* dans le golfe du Mexique. Cet accident a eu pour effet d’exacerber les préoccupations de la population directement concernée par une éventuelle exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent.

3. Les études concernant l’exploration et l’exploitation du gaz de schiste au Québec.

64. Le shale d’Utica est une formation géologique qui s’étend sur une bande d’environ 50 km de large entre Montréal et Québec, englobant le territoire des basses-terres du Saint-Laurent et une partie du fleuve. Il s’agit d’un territoire densément peuplé comprenant les plus grands centres urbains et les terres les plus fertiles du Québec. Le schiste (ou shale) consiste en une roche sédimentaire peu poreuse et peu perméable qui est susceptible de contenir des quantités variables de pétrole et de gaz. C’est dans ce

⁴⁰ GENIVAR, Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d’Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2), Rapport d’étude, septembre 2013, 802 p. : <http://www.mern.gouv.qc.ca/publications/energie/ees/EES2_Rapport_final.pdf>, R-023.

territoire que sont situés les permis de recherche de Junex mentionnés dans l'Avis d'arbitrage.⁴¹

65. Le shale d'Utica attire progressivement les compagnies pétrolières et gazières à partir de 2003 mais les activités d'exploration y demeurent alors modestes. Ce n'est qu'en 2008 que l'exploration du potentiel du gaz de schiste s'accélère au Québec. Cet engouement résulte d'un concours de trois facteurs. Premièrement, le prix élevé des ressources en hydrocarbures est alors favorable au développement de ressources non conventionnelles telles le gaz et le pétrole de schiste, dont les coûts d'exploitation sont plus élevés que ceux des ressources en hydrocarbures conventionnelles. Deuxièmement, de récentes avancées technologiques en matière de forage et d'extraction des ressources permettent d'exploiter de manière rentable des gisements jusqu'alors non commercialement exploitables. L'intérêt des compagnies pétrolières et gazières suscite une prise de conscience par le gouvernement des limites de la réglementation existante et du besoin d'un meilleur encadrement, notamment pour les activités de forage et de fracturation pratiquées dans le schiste.

66. Entre 2007 et 2010, 29 puits sont forés dans le shale d'Utica, dont 18 avec fracturation hydraulique. Aucun de ces travaux n'a cependant permis de procéder à l'exploitation commerciale du gaz. L'industrie du gaz de schiste au Québec demeure donc à ce jour en phase exploratoire. L'intensification des activités d'exploration dans les basses-terres du Saint-Laurent durant cette période suscite de nombreuses préoccupations parmi les communautés locales et la population québécoise en général qui s'interroge quant à la sécurité des nouvelles technologies d'extraction et aux nombreux enjeux environnementaux majeurs qu'elles suscitent, tels la contamination potentielle des réserves d'eau souterraines, l'émission de gaz à effet de serre, la gestion des eaux usées, l'impact des activités d'extraction sur la qualité de l'air, sur les terres agricoles et les zones fragiles, ainsi que les risques sismiques. Les conflits d'usage du territoire et la

⁴¹ Avis d'arbitrage ¶25.

proximité de grands centres urbains sont également au cœur des enjeux soulevés par la population.

67. En réponse à ces préoccupations, le gouvernement du Québec, dès 2009, consacre des ressources considérables à documenter et à évaluer les impacts environnementaux et sociaux-économiques de l'industrie du gaz de schiste. Après avoir d'abord mis sur pied un comité intra-ministériel au sein du ministère de l'Environnement chargé de documenter les enjeux environnementaux de l'exploitation du gaz de schiste, le gouvernement confie au BAPE, le 31 août 2010, le mandat de créer une commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste. L'un des objectifs de cette commission d'enquête est de proposer des orientations pour un meilleur encadrement légal et réglementaire pour l'exploration et l'exploitation de cette ressource.

68. Au mois de septembre 2010, l'Association pétrolière et gazière du Québec (« APGQ »), une association d'entreprises pétrolières et gazières avec des intérêts au Québec et dont la demanderesse est membre, organise trois assemblées publiques dans les basses-terres du Saint-Laurent pour renseigner la population sur les impacts de l'exploitation du gaz de schiste. Il devient clair lors de ces assemblées que l'acceptabilité sociale de la mise en valeur du gaz de schiste est loin d'être acquise et l'APGQ se heurte à une opposition farouche des communautés locales. Ce constat sera confirmé quelques mois plus tard à l'occasion des consultations publiques menées par le BAPE dans le cadre de son enquête sur l'industrie du gaz de schiste.

69. Le 28 février 2011, le BAPE remet au gouvernement un rapport très détaillé sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste en milieu terrestre (« Rapport du BAPE 273 »).⁴² Ce rapport dresse un certain nombre de constats, notamment en ce qui concerne le besoin d'améliorer les connaissances scientifiques relativement aux risques

⁴² BAPE, Rapport 273, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport d'enquête et d'audience publique, février 2011, 324 p. : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>>, **R-024**.

que pourraient comporter l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste. Pour y remédier, le BAPE recommande l'établissement d'une EES portant explicitement sur la mise en valeur du gaz de schiste. Le rapport constate aussi que le développement du gaz de schiste fait face à un important déficit d'acceptabilité sociale et élabore certaines recommandations susceptibles de favoriser une cohabitation harmonieuse entre l'industrie et les communautés locales. Il propose notamment que les activités d'exploration et d'exploitation fassent l'objet d'un plus grand encadrement. Le 8 mars 2011, le ministre de l'Environnement annonce qu'il donne suite à la principale recommandation du rapport, soit la réalisation d'une EES portant sur la mise en valeur du gaz de schiste en milieu terrestre (« l'EES-GS »).

70. L'EES-GS dure près de trois ans.⁴³ Elle donne lieu à 73 études différentes réalisées par des chercheurs du milieu universitaire, des spécialistes d'entreprises privées et des professionnels des gouvernements québécois et canadien. Ces études abordent les enjeux liés à la mise en valeur du gaz de schiste de manière globale et traitent de la participation publique, des enjeux touchant l'eau et l'air, les gaz à effet de serre et les risques naturels et technologiques. Elles traitent aussi de l'évaluation des enjeux sociaux, notamment de l'affectation du territoire et de la compatibilité des usages, des impacts sociaux, de la santé et des risques psychosociaux, ainsi que de la gouvernance de l'industrie, de ses retombées et de ses activités. Ont également fait l'objet d'études la place de la filière du gaz de schiste dans les orientations gouvernementales, l'analyse coûts-avantages, les retombées économiques, la gestion de la rente, le cadre institutionnel et la structure de l'industrie, de même que la législation encadrant les projets d'exploration et d'exploitation gazière.

⁴³ Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, *Rapport synthèse : Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*, janvier 2014, 280 p., <<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/Gaz-de-schiste/rapport-synthese.pdf>>, R-025.

71. Ces nombreuses études réalisées dans le cadre de l'EES-GS font état d'importants risques d'effets néfastes sur l'environnement biophysique et humain. De plus, l'EES-GS remet sérieusement en question l'opportunité économique de mettre en valeur le gaz de schiste au Québec, notamment en raison de la hausse de la production de gaz naturel aux États-Unis qui a fait chuter le prix de la ressource. Cette remise en question est partagée par la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec qui, dans un rapport soumis au ministre des Ressources naturelles en février 2014,⁴⁴ constate que le maintien du prix du gaz naturel à des niveaux peu élevés pour plusieurs années à venir affectera la rentabilité des gisements de gaz de schiste au Québec. Ces gisements, contrairement à ceux situés aux États-Unis, ne contiennent pas de pétrole ou de propane en grande quantité et sont par conséquent moins rentables.

72. Les conclusions de l'EES-GS rejoignent d'ailleurs en plusieurs points les conclusions émises quelques mois plus tard par le Conseil des académies canadiennes (le « Conseil ») dans un rapport publié en mai 2014.⁴⁵ Le Conseil est un organisme indépendant à but non lucratif dont la mission est de soutenir la réalisation, par des experts, d'évaluations scientifiques indépendantes, afin de contribuer à éclairer l'élaboration des politiques publiques canadiennes. Dans son rapport, le Conseil fait état de plusieurs préoccupations par rapport à l'intégrité des puits, la contamination des ressources hydrauliques, l'aménagement du territoire et la santé humaine.

⁴⁴ Commission sur les enjeux énergétiques au Québec, *Maîtriser notre avenir énergétique: Pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, 2 février 2014, 310 p. : <<http://www.politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2014/12/Rapport-consultation-energie.pdf>>, **R-009**.

⁴⁵ Conseil des académies canadiennes, *Incidences environnementales liées à l'extraction du gaz de schiste au Canada : Comité d'experts chargés de l'évaluation, Harnacher la science et la technologie pour comprendre les incidences environnementales liées à l'extraction du gaz de schiste*, mai 2014, 307 p. : <http://sciencepourlepublic.ca/uploads/fr/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/shale%20gas/shalegas_fullreportfr.pdf>, **R-026**.

73. Ainsi mieux éclairé quant aux impacts de l’exploration et de l’exploitation du gaz de schiste sur les environnements biophysique et humain, le gouvernement du Québec confie au BAPE le mandat de se pencher à nouveau sur les enjeux liés à l’exploration et à l’exploitation du gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent. Le BAPE remet un nouveau rapport au ministre de l’Environnement en novembre 2014 (« Rapport du BAPE 307 »). Ce rapport, qui se fonde en grande partie sur les études de l’EES-GS et de nombreuses consultations publiques, constate que malgré l’avancement des connaissances, il subsiste toujours des lacunes au niveau des connaissances scientifiques, notamment au sujet de la contamination potentielle des aquifères et de l’intégrité des puits. De plus, le BAPE constate qu’à la lumière des prix du gaz naturel actuels et projetés, la rentabilité des projets dans le shale d’Utica n’est pas assurée. Enfin, il constate aussi que l’acceptabilité sociale de tels projets est loin d’être acquise. À la lumière de ces observations, le BAPE émet l’avis « qu’il n’est pas démontré que l’exploration et l’exploitation du gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent avec la technique de facturation hydraulique, serait avantageuse pour le Québec. »⁴⁶

74. Finalement, en mai 2014, le gouvernement du Québec annonce la mise sur pied d’une EES globale sur les hydrocarbures.⁴⁷ Contrairement à l’EES-GS, qui ne visait qu’un type d’hydrocarbure en particulier, cette nouvelle EES vise l’ensemble de la filière hydrocarbure à l’échelle du Québec. Son objectif est notamment d’évaluer la rentabilité du potentiel pétrolier et gazier, d’effectuer un bilan des connaissances, de réaliser des

⁴⁶ BAPE, Rapport 307, *Les enjeux liés à l’exploration et à l’exploitation du gaz de schiste dans le shale d’Utica des basses-terres du Saint-Laurent*, Rapport d’enquête et d’audience publique, Novembre 2014, 524 p., à la p.397 : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape307.pdf>> , **R-027**.

⁴⁷ Ministre de l’Énergie et des Ressources naturelles et ministre responsable du Plan Nord, ministre du Développement durable, de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Communiqué de presse, *Hydrocarbures – Une approche globale, cohérente, intégrée et rigoureuse pour le développement responsable de la filière des hydrocarbures*, Québec, le 30 mai 2014 : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/imprimer_communique.asp?no=2868>, **R-028**.

études complémentaires pour pallier les lacunes existantes et d'analyser les risques environnementaux et les mesures d'atténuation potentielles. Au terme de cette EES, le gouvernement du Québec a annoncé son intention de pousser plus loin la modernisation de l'encadrement législatif et réglementaire par le dépôt d'un projet de loi sur les hydrocarbures.

75. En somme, l'orientation prise par le gouvernement du Québec quant à l'exploration et l'exploitation des ressources en hydrocarbures et les mesures qu'il a adoptées sont le fruit de plusieurs années d'études, de réflexion et de consultations publiques. Ces travaux traduisent la volonté du gouvernement d'agir de manière prudente et transparente afin de mettre en place les conditions permettant la mise en valeur des ressources en hydrocarbures du Québec dans le respect de l'environnement et dans une perspective de développement durable. Rien dans les observations et conclusions qui ont découlé des études et consultations effectuées depuis l'adoption de la mesure contestée ne permet d'inférer que les objectifs de la *Loi* étaient illégitimes.

4. L'adoption de la *Loi* et le développement de la réglementation applicable à la mise en valeur du gaz de schiste

76. Le 27 septembre 2010, après une analyse approfondie du rapport préliminaire de l'EES1, et étant donné l'absence d'acceptabilité sociale, la ministre des Ressources naturelles, Madame Nathalie Normandeau, annonce la décision d'interdire les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures dans l'estuaire et le nord-ouest du golfe du Saint-Laurent.⁴⁸ Cette décision donne suite aux constats du rapport préliminaire de l'EES1 qui démontre qu'il s'agit d'un milieu peu propice à la mise en valeur des ressources en hydrocarbures. En même temps, la ministre Madame Normandeau annule

⁴⁸ Communiqué de presse, Première évaluation environnementale stratégique : secteur de l'estuaire – Le gouvernement du Québec est à l'écoute et interdit les activités d'exploration et d'exploitation dans l'estuaire du Saint-Laurent, Rivière-du-Loup, le 27 septembre 2010 : <<http://www.mern.gouv.qc.ca/presse/communiques-detail.jsp?id=8601>> , **R-029**.

les consultations publiques initialement prévues par l’EES1 puisqu’elles n’étaient pas susceptibles de modifier la nature des constats.

77. Peu de temps après, au mois de novembre 2010, en plein cœur des contestations liées aux projets d’exploration du gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent, la ministre Normandeau annonce que l’interdiction visant l’estuaire et le nord-ouest du golfe s’étend à la partie fluviale du Saint-Laurent. En effet, la partie fluviale du Saint-Laurent, en raison de la richesse de son écosystème, de son étroitesse, de la densité importante de l’occupation humaine et des usages qui y ont cours, mérite une protection tout aussi importante que l’estuaire et le golfe, d’autant plus que l’acceptabilité sociale des projets de mise en valeur des hydrocarbures y est également absente.

78. Pendant l’hiver 2010-2011, le ministère des Ressources naturelles évalue plusieurs options afin de mettre en œuvre l’interdiction annoncée par la ministre Normandeau. Après une analyse rigoureuse des diverses options, la ministre Normandeau, avec l’appui et le concours du Conseil exécutif, décide de procéder par le biais d’une loi particulière afin d’interdire l’exploration et l’exploitation des ressources en hydrocarbures contenues sous le fleuve Saint-Laurent.

79. Alors que le gouvernement du Québec étudie les options pour mettre en œuvre l’interdiction annoncée par la ministre Normandeau, des représentants de LPRC et de Junex rencontrent, à Québec le 12 janvier 2011 : le sous-ministre du ministère des Ressources naturelles, Monsieur Robert Sauvé; le directeur du Bureau des hydrocarbures, Monsieur Sébastien Desrochers; et Monsieur Jean-Yves Laliberté, coordonnateur de l’exploration pétrolière et gazière à la Direction générale des hydrocarbures. Lors de cette rencontre, convoquée par les représentants de Junex pour discuter d’abord et avant tout de la mise en valeur de la saumure⁴⁹ au Québec, le représentant de LPRC, Monsieur Robert Welsh, profite de l’occasion pour informer de manière très sommaire les

⁴⁹ La saumure est définie à l’article 1 de la *Loi sur les mines* comme étant : « toute solution aqueuse naturelle contenant plus de 4% en poids de solides dissous ».

fonctionnaires du gouvernement du Québec de l'intention de LPRC d'extraire le gaz naturel sous le fleuve en procédant à un forage horizontal et à la fracturation hydraulique à partir du territoire de ses permis terrestres contigus. Lors de la rencontre monsieur Sauvé prend note du projet de LPRC en ne prenant toutefois aucun engagement. Contrairement à ce que prétend la demanderesse, le ministère des Ressources naturelles n'a donné aucune garantie, et n'a à aucun moment laissé entendre, que LPRC pourrait exploiter des ressources en hydrocarbures sous le fleuve Saint-Laurent.

80. Parallèlement aux mesures de protection du fleuve Saint-Laurent, le gouvernement du Québec développe le cadre réglementaire pour la mise en valeur du gaz de schiste. Ainsi, en octobre 2010, le ministère de l'Environnement assujettit les travaux de complétion des puits gaziers, incluant notamment ceux servant à la fracturation hydraulique, à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.⁵⁰ Plus tard, le 5 mai 2011, le ministère de l'Environnement donne suite à l'une des recommandations contenues dans le Rapport du BAPE 273 et publie dans la *Gazette officielle du Québec* deux projets de règlement.

81. Le premier projet de règlement vise à assujettir les entreprises pétrolières et gazières à l'obtention d'un certificat d'autorisation pour tous les travaux de forage destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le schiste, de même que pour toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel, et ce, sur l'ensemble du territoire québécois. De plus, le projet de règlement vise à imposer au demandeur d'un certificat d'autorisation l'obligation d'informer et de consulter les communautés d'accueil et de produire un rapport à cet effet au ministère de l'Environnement.⁵¹

⁵⁰ Ministère de l'Environnement, Note d'instructions 10-07, Assujettissement des travaux de complétion des puits gaziers à un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement, 3 octobre 2010, **R-030**.

⁵¹ Règlement modifiant le Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (projet), (2011) 143 G.O. II, 1677A, **R-031**. Voir aussi le Règlement

82. Le second projet de règlement vise à obliger les titulaires de certificats d’autorisation permettant le forage dans le schiste ou la fracturation hydraulique de fournir certains renseignements techniques au ministère de l’Environnement afin de favoriser, entre autres, l’acquisition de connaissances scientifiques et techniques concernant ces nouvelles méthodes d’extraction de la ressource.⁵²

83. La publication des projets de règlement accorde un délai de 30 jours au public pour communiquer des commentaires. Durant cette période, au moins 13 membres du public, dont l’APGQ, ont transmis des commentaires au ministère de l’Environnement. Les commentaires de l’APGQ suggèrent des modifications relativement mineures et ne remettent pas en cause les nouvelles obligations imposées aux titulaires de permis qui désirent forer des puits dans le schiste ou procéder à de la fracturation hydraulique.⁵³ Ces deux règlements sont entrés en vigueur le 10 juin 2011, soit le même jour que l’adoption de la *Loi*, mais ne sont pas visés par l’Avis d’arbitrage.⁵⁴

relatif à l’application de la Loi sur la qualité de l’environnement, RLRQ chapitre Q-2, r. 3 (version à jour en 2011), **R-034**.

⁵² Règlement sur la transmission de renseignements liés à l’exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers (projet), (2011) 143 G.O. II, 1679A, **R-031**.

⁵³ Association pétrolière et gazière du Québec, Mémoire, Projets de règlements : Règlement modifiant le Règlement relatif à l’application de la Loi sur la qualité de l’environnement, Règlement sur la transmission de renseignements liés à l’exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers, Juin 2011, 10 p, **R-032**.

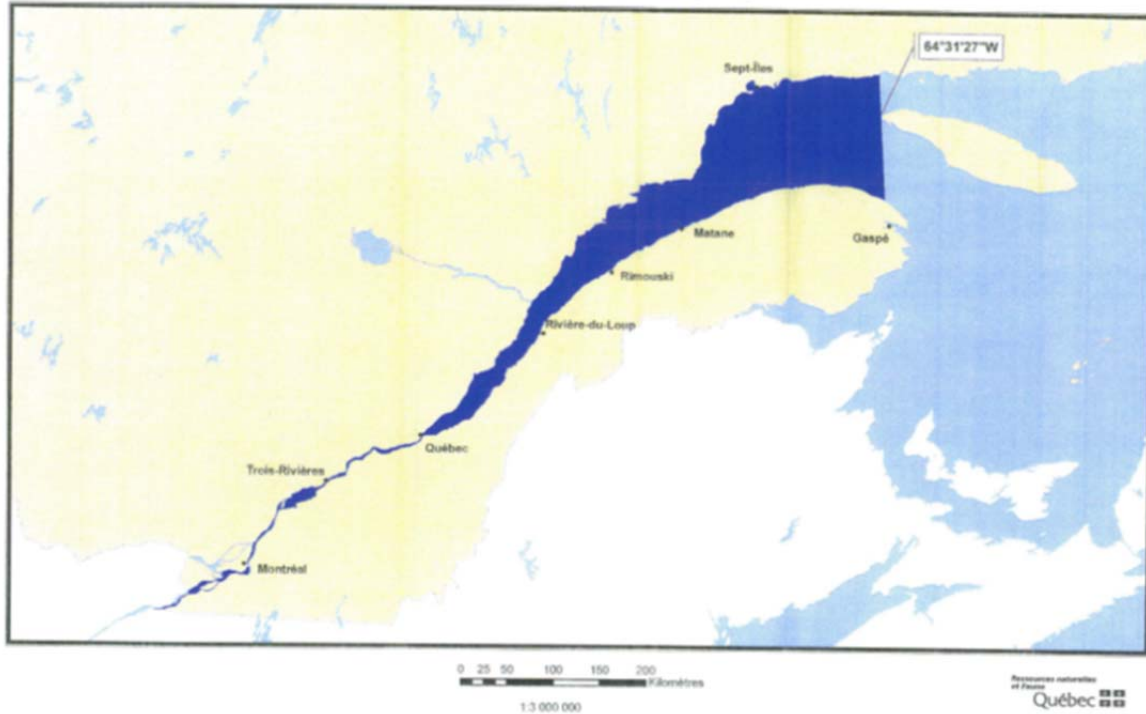
⁵⁴ Règlement modifiant le Règlement relatif à l’application de la Loi sur la qualité de l’environnement, (2011) 143 G.O. II, 2061B et Règlement sur la transmission de renseignements liés à l’exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers (2011) 143 G.O. II 2063B, **R-033**. Au mois de juillet 2014, le ministère de l’Environnement publie des lignes directrices provisoires sur l’exploration gazière et pétrolière. Ce document vient notamment préciser les balises essentielles visant à guider un promoteur lors d’une demande de certificat d’autorisation pour effectuer des travaux de forage destinés à rechercher des hydrocarbures dans le schiste, ainsi que des opérations de fracturation destinées à rechercher des hydrocarbures en dehors de la partie fluviale, de l’estuaire et du golfe du fleuve Saint-Laurent.

84. Le 12 mai 2011, la ministre des Ressources naturelles, Madame Nathalie Normandeau, présente à l’Assemblée nationale le projet de loi 18 intitulé *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*.⁵⁵ Le projet de loi vise deux objectifs distincts : la protection du fleuve Saint-Laurent, et la suspension des obligations de travaux de recherche statutaires pour tous les titulaires de permis au Québec pendant la durée des études environnementales alors en cours.

85. Premièrement, le projet de loi interdit toute activité pétrolière et gazière dans et sous le fleuve Saint-Laurent en amont de l’île d’Anticosti, incluant le territoire des îles qui s’y trouvent. Cette interdiction emporte aussi la révocation ou la diminution de la superficie des permis de recherche qui avaient auparavant été octroyés en tout ou en partie dans le fleuve Saint-Laurent. Ainsi, neuf permis de recherche se trouvant entièrement dans le fleuve, dont le permis de Junex 2009PG490, ont été révoqués. Vingt permis chevauchant en partie le fleuve ont vu leur superficie diminuer. Ces 29 permis appartenaient à neuf compagnies dont au moins sept sont canadiennes. Afin d’atténuer l’impact sur les titulaires de permis qui auraient pu avoir effectué des travaux de recherche sur le territoire des permis révoqués, le projet de loi permet à leur titulaire d’appliquer, aux fins du calcul des travaux de recherche requis par la *Loi sur les mines*, les dépenses engagées en travaux de recherche sur les permis révoqués à d’autres permis de recherche du même titulaire. Toutefois, ce report des dépenses vers d’autres permis n’est autorisé que dans la mesure où ces derniers se trouvent sur un territoire compris, au moins en partie, à l’intérieur d’un cercle d’un rayon de 40 kilomètres depuis le permis révoqué.

⁵⁵ Projet de loi n° 18, *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-18-39-2.html>>, **R-035**.

Figure 4 : Territoire d'application de la Loi⁵⁶



86. Deuxièmement, le projet de loi vise à dispenser les titulaires de permis de recherche situés ailleurs au Québec de l'obligation de réaliser annuellement des travaux afin de conserver leurs permis et ce, pendant la durée des études environnementales alors en cours, notamment l'EES-GS. Ainsi, le projet de loi exempte le titulaire d'un permis de recherche d'exécuter les travaux de recherche annuels requis par la *Loi sur les mines* jusqu'à une date déterminée par le ministre, laquelle ne peut excéder le 13 juin 2014.⁵⁷ Le projet de loi prévoit aussi que la période de validité des permis est alors réputée suspendue. Enfin, un titulaire de permis qui décide néanmoins d'effectuer des travaux de recherche durant cette période voit son obligation de produire un rapport annuel de travaux également reportée. Ces dispositions n'interdisent aucunement aux détenteurs de permis d'effectuer des travaux. Elles ne font qu'accorder une dispense afin de permettre à

⁵⁶ Territoire d'application de la loi limitant les activités pétrolières et gazières (PL18), ministère des Ressources naturelles, Gouvernement du Québec.

⁵⁷ Cette échéance a depuis été reportée avec l'adoption de la *Loi modifiant la Loi limitant les activités pétrolières et gazières et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2014, chapitre 6, **R-036**.

ceux qui le désirent d’attendre la fin des études avant d’effectuer les travaux de recherche normalement requis par la *Loi sur les mines*. De plus, ces dispositions s’appliquent à l’ensemble des permis de recherche au Québec. Ce faisant, le gouvernement du Québec a agi de façon prudente afin de dispenser les compagnies des coûts en travaux de recherche tant et aussi longtemps que les études environnementales n’auront pas été complétées.

87. Suite à sa présentation, le principe du projet de loi a été adopté sans opposition par l’Assemblée nationale le 19 mai 2011. Le projet de loi a ensuite fait l’objet de consultations particulières dans le cadre des travaux de la Commission de l’agriculture, des pêcheries, de l’énergie et des ressources naturelles (la « Commission »). La Commission a alors recueilli les commentaires de cinq organisations non gouvernementales ainsi que de l’APGQ, dont le président est venu témoigner accompagné du chef des opérations de Junex, Monsieur Peter Dorrins, et du président-directeur-général de la corporation Altai, une autre compagnie canadienne dont certains permis ont été révoqués.⁵⁸ Ces commentaires ont permis de dégager un consensus parmi la grande majorité des intervenants en faveur de l’adoption d’une interdiction des activités d’exploration et d’exploitation des ressources en hydrocarbures contenues sous le fleuve Saint-Laurent.

88. Le projet de loi a ensuite poursuivi son cheminement parlementaire et a été soumis à une étude détaillée, article par article, de la part des membres de la Commission lors des séances du 2 et du 7 juin 2011. La Commission a déposé à l’Assemblée nationale un rapport de son étude qui propose certains amendements mineurs au projet de loi. Le rapport a été adopté le 9 juin 2011 et le projet de loi tel qu’amendé a été adopté à

⁵⁸ Commission de l’agriculture, des pêcheries, de l’énergie et des ressources naturelles *Journal des débats*, Consultations particulières sur le projet de loi n^o 18, *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, le mardi du 31 mai 2011 : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/capern-39-2/journal-debats/CAPERN-110531.html>>, **R-037**.

l’unanimité des 125 voix de l’Assemblée nationale le 10 juin 2011. La *Loi* est sanctionnée et entre en vigueur le 13 juin 2011.⁵⁹

89. Contrairement aux allégations de la demanderesse,⁶⁰ l’adoption du projet de loi ne s’est pas fait en catimini ou de manière autrement irrégulière mais bien en toute transparence dans le respect le plus strict du processus législatif et parlementaire québécois. S’il est vrai que la *Loi* a été adoptée sans délai, cela ne tient qu’au fait que son contenu faisait l’objet d’un large consensus auprès de tous les partis politiques représentés à l’Assemblée nationale, comme en témoigne justement son adoption à l’issue d’un vote unanime, et l’importance de ses objectifs.

90. Suite à l’entrée en vigueur de la *Loi*, le ministère des Ressources naturelles a communiqué avec tous les titulaires de permis affectés par la *Loi*. Ainsi, le 2 septembre 2011, le directeur de la Direction du bureau des hydrocarbures du ministère des Ressources naturelles écrit à Junex afin de l’informer de la révocation et de la diminution de la superficie des permis de l’entreprise situés entièrement ou partiellement dans le fleuve Saint-Laurent, dont le permis 2009PG490. Dans cette lettre, Monsieur Desrochers informe Junex de la possibilité d’appliquer les travaux de recherche effectués sur le territoire des permis révoqués à d’autres permis qui demeurent valides. La lettre est également accompagnée d’un chèque à titre de remboursement d’une partie des droits annuels déjà payés par Junex pour les permis affectés par la *Loi*.⁶¹

91. Le 4 septembre 2012 une élection générale est tenue au Québec et un nouveau parti politique est porté au pouvoir. Le nouveau gouvernement dépose à l’Assemblée

⁵⁹ Étant donné que l’EES globale sur les hydrocarbures est toujours en cours, l’Assemblée nationale a amendé la *Loi* le 13 juin 2014 afin de donner au gouvernement la faculté de prolonger au-delà de cette date la période au cours de laquelle le titulaire d’un permis de recherche est exempté d’exécuter les travaux de recherche requis par la *Loi* sur les mines. *Loi modifiant la Loi limitant les activités pétrolières et gazières et d’autres dispositions législatives, supra, note 57, R-036.*

⁶⁰ Avis d’arbitrage, ¶¶ 13, 46, 51.

⁶¹ Lettre du ministère des Ressources naturelles à Junex, 2 septembre 2011, **R-038**.

nationale un projet de loi le 15 mai 2013 intitulé *Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*.⁶² Ce projet de loi prévoit un moratoire pour interdire temporairement les forages et les opérations de fracturation hydraulique destinés à explorer ou à exploiter le gaz de schiste dans les basses-terres du Saint-Laurent. Contrairement à ce qu’allègue la demanderesse,⁶³ le projet de loi ne prévoit pas la révocation mais bien uniquement la suspension de la validité des permis existants jusqu’à l’adoption d’une nouvelle loi sur les hydrocarbures. À tout évènement, l’adoption de ce projet de loi est interrompue par l’avènement d’une nouvelle élection générale, en avril 2014, et il n’est jamais entré en vigueur.

92. Le 30 juillet 2014, le Québec adopte le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*⁶⁴ qui vise à s’assurer que les sites de forage destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel soient soumis à certaines normes environnementales, lesquelles incluent un suivi de la qualité de l’eau souterraine.

III. LA DEMANDERESSE NE S’EST PAS DÉCHARGÉE DE SON FARDEAU DE PROUVER QUE CE TRIBUNAL A COMPÉTENCE

93. En vertu des articles 1101 et 1117 de l’ALÉNA, la demanderesse a l’obligation d’établir que ce Tribunal a compétence pour trancher le différend dont il est saisi. Elle a donc le fardeau de démontrer qu’elle a qualité pour agir, que la mesure dont elle se plaint concerne son investissement au Canada et que son investissement a subi des dommages en raison d’un manquement aux obligations du Canada contenues aux articles 1105 et 1110 de l’ALÉNA. En l’espèce, la demanderesse allègue qu’elle possède et contrôle LPRC, que la révocation du permis 2009PG490 de Junex est une mesure qui la concerne et que cette mesure lui a occasionné des dommages de plus de 250 millions \$. L’Avis

⁶² Projet de loi n^o 37, *Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*: <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-37-40-1.html>>, **R-039**.

⁶³ Avis d’arbitrage ¶47.

⁶⁴ RLRQ, chapitre Q-2, r. 35.2, **R-040**.

d’arbitrage n’est accompagné d’aucun élément de preuve pour étayer ces allégations. Par conséquent, le Canada conteste la juridiction du Tribunal.

IV. LES MESURES CONTESTÉES SONT CONFORMES AUX OBLIGATIONS DU CANADA PRÉVUES À L’ALÉNA

94. L’Avis d’arbitrage allègue que l’entrée en vigueur de la *Loi*, le 13 juin 2011, contrevient aux obligations contenues aux articles 1105 (Norme minimale de traitement) et 1110 (Expropriation) de l’ALÉNA et constitue un fait internationalement illicite engageant la responsabilité internationale du Canada. Or il n’en est rien. La mesure de l’Assemblée nationale du Québec visant à révoquer tous les permis de recherche situés dans le fleuve Saint-Laurent ou à en diminuer la superficie est une mesure non-discriminatoire prise dans l’intérêt public et constitue un exercice légitime du pouvoir de police de l’État. Il s’agit d’une mesure qui donne suite à plusieurs études rigoureuses et qui vise un objectif de politique publique important, soit la protection du Saint-Laurent. Une telle mesure ne peut contrevenir aux obligations contenues au chapitre 11 de l’ALÉNA.

A. L’adoption de la *Loi* est conforme à la norme minimale de traitement garantie par l’article 1105 de l’ALÉNA

95. L’article 1105 garantit aux investissements des investisseurs des Parties de l’ALÉNA une norme minimale de traitement.

96. Tel que l’a confirmé la Commission du libre-échange dans la note d’interprétation du 31 juillet 2001,⁶⁵ cette norme minimale est un standard objectif qui correspond, ni plus ni moins, à celui requis par le droit international coutumier. Par conséquent, la demanderesse a le fardeau de prouver non seulement l’existence d’une règle de droit international coutumier faisant partie de la norme minimale de traitement mais aussi que la mesure dont elle se plaint contrevient à cette règle.

⁶⁵ Commission du libre-échange, ALÉNA, Note d’interprétation de certaines dispositions du chapitre 11, 31 juillet 2001, **R-041**.

97. La demanderesse allègue que l'adoption de la *Loi* ayant révoqué le permis 2009PG490 s'est faite de manière arbitraire, irrégulière et sans motif légitime. De plus, elle prétend que la loi aurait frustré ses attentes légitimes et constitue un déni de justice. Ces allégations sont non fondées et doivent par conséquent être rejetées.

98. Premièrement, la norme minimale de traitement garantie par le droit international coutumier ne permet pas au Tribunal de remettre en question le bien-fondé de la décision du gouvernement mais protège uniquement les investisseurs de mesures gouvernementales dénuées de tout fondement. En l'espèce, la mesure de l'Assemblée nationale visant à interdire l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures dans un milieu aussi fragile et important que le fleuve Saint-Laurent n'est aucunement arbitraire. Elle s'appuie sur des constatations scientifiques qui se dégagent d'un rapport d'experts, d'une enquête du BAPE ainsi que du rapport de l'EES1 à l'effet que l'estuaire et la partie nord-ouest du golfe du Saint-Laurent n'est pas un milieu propice à la mise en valeur d'hydrocarbures. Cette décision s'appuie aussi sur le statut particulier du Saint-Laurent, notamment dans sa partie fluviale, et sur l'importance qu'il revêt pour le Québec d'un point de vue environnemental et socio-économique. Enfin, plusieurs consultations publiques ont révélé que la mise en valeur des ressources en hydrocarbures en milieu marin fait face à un important déficit d'acceptabilité sociale.

99. Ainsi, l'adoption de la *Loi* constitue l'aboutissement d'un processus décisionnel mûrement réfléchi et parfaitement rationnel. L'article 1105 de l'ALÉNA ne permet pas aux investisseurs étrangers de remettre en question de telles mesures, surtout lorsqu'elles s'appuient, comme en l'espèce, sur des fondements scientifiques crédibles et sur une volonté légitime et raisonnable de protéger une importante ressource naturelle, historique et patrimoniale.

100. Deuxièmement, la *Loi* n'a pas été adoptée de façon irrégulière. Au contraire, le processus parlementaire habituel a été suivi.

101. Troisièmement, le droit international coutumier n'oblige pas les États à garantir un cadre légal et d'affaires immuable. En concluant un contrat avec Junex prévoyant l'extraction de ressources en hydrocarbures non conventionnelles sous le fleuve Saint-Laurent, LPRC a assumé les risques inhérents à l'exercice d'une activité industrielle préalablement inconnue au Québec. LPRC aurait dû s'attendre à ce que le contexte réglementaire évolue pour tenir compte des particularités des activités de forage et de fracturation pratiquées dans le schiste. Elle ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que le cadre réglementaire québécois applicable à la mise en valeur d'hydrocarbures demeure figé et ignore le développement des nouvelles techniques de mise en valeur des ressources ainsi que l'évolution du contexte économique alors favorable à l'exploitation de ressources en hydrocarbures non conventionnelles. La demanderesse ne pouvait d'autant plus l'ignorer que des études concernant la mise en valeur des ressources en hydrocarbures en milieu marin ont lieu depuis 2003 avec la mise sur pied d'un comité d'experts chargé d'identifier les principaux enjeux liés à la réalisation de levés sismiques en milieu marin, de faire le point sur l'état des connaissances scientifiques et de proposer des pistes de solution.

102. Par ailleurs, contrairement à ce qu'allègue la demanderesse, aucune promesse ne lui a été faite en ce qui a trait à l'accessibilité des ressources en hydrocarbures qui pourraient se trouver sous le Saint-Laurent. Il est vrai que des représentants de Junex et de LPRC ont rencontré des hauts fonctionnaires du ministère des Ressources naturelles le 12 janvier 2011. Par contre, les fonctionnaires n'ont pris aucun engagement, ni lors de cette rencontre, qui ne visait pas à traiter des ressources en hydrocarbures se trouvant sous le Saint-Laurent, ni à aucune autre occasion. En effet, à l'époque, le gouvernement était en phase de réflexion par rapport à la manière de mettre en œuvre l'interdiction annoncée des activités pétrolières et gazières dans le Saint-Laurent. Ce contexte explique pourquoi le sous-ministre Robert Sauvé s'est limité à prendre note des informations communiquées lors de la réunion et n'a offert aucune garantie à LPRC quant à la possibilité de mener à bien leur projet.

103. Enfin, l'allégation de déni de justice de la demanderesse n'est étayée d'aucun argument⁶⁶ et doit également être rejetée. La *Loi* n'exclut pas les recours devant les tribunaux nationaux. Malgré cela, LPRC semble n'avoir entrepris aucun recours devant les tribunaux canadiens.

B. L'adoption de la *Loi* est conforme à l'obligation prévue à l'article 1110 de l'ALÉNA

104. L'article 1110 de l'ALÉNA prévoit certaines protections contre l'expropriation par une Partie des investissements d'un investisseur d'une autre Partie. Contrairement à ce qu'affirme LPRC, la *Loi* ne constitue pas une expropriation d'un investissement de LPRC.

105. Premièrement, le permis d'exploration de Junex n'est pas lui-même un investissement susceptible d'être exproprié. Il ne s'agit pas d'un droit de propriété en soi. Un permis de recherche n'accorde à son titulaire aucun droit d'exploiter les ressources qui pourraient se trouver sur le territoire en faisant l'objet. Il ne fait qu'accorder à son titulaire un droit exclusif de rechercher des ressources en hydrocarbures dans un territoire précis. Ce n'est qu'une fois qu'un titulaire d'un permis de recherche aura démontré l'existence de ressources commercialement exploitables dans ce territoire qu'il pourra éventuellement, et sous conditions, se voir accorder un bail d'exploitation. Les droits contractuels que LPRC détient vis-à-vis de Junex dépendent donc de la possibilité que Junex se voie éventuellement accorder un bail d'exploitation pour le territoire visé par l'un de ses permis. Un tel droit est donc assujéti à un degré d'incertitude très élevé et ne peut ainsi constituer un investissement susceptible d'être exproprié, d'autant plus qu'il n'est pas établi que LPRC ou Junex ait investi sur le territoire du permis 2009PG490 en y réalisant des travaux de recherche.

106. Deuxièmement, les droits contractuels de LPRC qui dérivent de ces droits conditionnels de Junex ne sont pas eux-mêmes affectés par la *Loi*.

⁶⁶ Avis d'arbitrage, ¶56.

107. Troisièmement, la demanderesse prétend détenir des droits contractuels dans dix autres permis de recherche au Québec, dont les quatre permis terrestres de Junex qui sont voisins du permis 2009PG490. Ces dix autres permis n’ont aucunement été affectés par la *Loi*. Dans les faits, un seul des onze permis dans lesquels la demanderesse prétend détenir des droits contractuels a été révoqué et les détenteurs de permis demeurent libres d’y effectuer des travaux de recherche en vue d’y exploiter commercialement des ressources, si elles existent. Par conséquent, même si les droits contractuels de LPRC rattachés aux onze permis constituaient un investissement, la révocation de seulement l’un d’entre eux ne pourrait être qualifiée de privation substantielle.

108. Finalement, la *Loi* constitue un exercice légitime du pouvoir de police qui, par ailleurs, ne porte atteinte à aucune attente légitime de la demanderesse. La *Loi* ne peut donc équivaloir à une expropriation donnant lieu à compensation au sens de l’article 1110 de l’ALÉNA.

V. LA DEMANDERESSE N’A SUBI AUCUN DOMMAGE

109. La demanderesse a le fardeau d’établir non seulement le montant des dommages qu’elle réclame mais également l’existence d’un lien causal suffisant entre ceux-ci et la mesure qu’elle conteste.

110. Le calcul de la juste valeur marchande de l’investissement ne peut s’effectuer sur la base de la perte de profits futurs lorsque, comme en l’espèce, il n’existe, et n’a jamais existé, aucune entreprise en activité visée par la mesure contestée. Une telle conclusion s’impose d’autant plus si l’on tient compte du degré d’incertitude considérable lié à l’exploitation éventuelle des ressources pouvant se trouver sous le territoire du permis 2009PG490. En effet, il n’existe aucune preuve de l’existence de ressources exploitables à cet endroit. De plus, même si de telles ressources existaient, il est loin d’être acquis qu’elles seraient commercialement exploitables, eu égard notamment aux coûts élevés de la fracturation hydraulique et à la récente chute du prix du gaz naturel.

111. Dans un tel contexte, la seule méthode appropriée de calcul de la juste valeur marchande consiste à évaluer la valeur des investissements effectivement réalisés. Or, l'Avis d'arbitrage ne réfère à aucune dépense sur le territoire visé par le permis 2009PG490. De plus, aucun permis de levés géophysiques, de forage ou de complétion de puits n'a été demandé pour ce permis. Les dépenses alléguées dans l'Avis d'arbitrage semblent toutes avoir été encourues sur le territoire contigu visé par les quatre autres permis d'exploration de Junex.⁶⁷ Enfin, bien que Junex se soit acquitté des droits annuels pour le permis 2009PG490, l'entreprise a eu droit à un remboursement des droits payés pour l'année 2011, et ce, au prorata du nombre de jours écoulés jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi*.

112. Finalement, même si la mesure contestée n'avait pas été adoptée, il est loin d'être assuré que LPRC aurait pu mener à terme son projet. En effet, tel que plus amplement décrit ci-dessus, l'encadrement de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste au Québec a fait l'objet d'un resserrement graduel et continue de faire l'objet d'études visant à parfaire l'état des connaissances scientifiques quant à ses impacts environnementaux et socio-économiques. Notamment, le projet de la demanderesse aurait requis un permis de forage et l'obtention d'un certificat d'autorisation. Il est impossible de conclure que ces permis et autorisations auraient été octroyés à Junex, d'autant plus si son intention était de forer au-delà du territoire du permis de recherche visé par l'autorisation de forage. Par conséquent, la demanderesse ne peut prouver que la *Loi* est à l'origine des dommages qu'elle allègue.

113. Accorder des dommages à LPRC dans ces circonstances reviendrait ni plus ni moins à lui accorder un enrichissement injustifié.

⁶⁷ Avis d'arbitrage, ¶¶32-34.

VI. RÉPONSE À LA DEMANDE D’INDEMNITÉ

114. Pour ces motifs, le Canada demande respectueusement au Tribunal de :

- a) Rejeter la totalité de la demande de LPRC; et
- b) Ordonner à la demanderesse de supporter la totalité des frais d’arbitrage, incluant les frais juridiques du Canada en vertu de l’article 1135(1) de l’ALÉNA et de l’article 42 des règles d’arbitrage de la CNUDCI; et
- c) Ordonner toute autre indemnité qu’il estime appropriée.

Le tout respectueusement soumis par le
Gouvernement du Canada,
le 27 février 2015.



Sylvie Tabet
Jean-François Hébert
Reuben East
Jasmine Wahhab
Maxime Dea
Louis-Philippe Coulombe
Julien Sylvestre-Fleury