

Mémoire conjoint du

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

et de la

CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION D'ENQUÊTE DU BUREAU D'AUDIENCES
PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE
L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE

par

Me Jean Baril,
Administrateur du CQDE

et

Me Paule Halley,
Titulaire de la CRCDE


Chaire de recherche
du Canada en DROIT
de l'environnement

18 novembre 2010



© 2010

Centre québécois du droit de l'environnement
454, rue Laurier
Montréal, Québec, Canada
H3B 3V8
Téléphone: (514) 861-7022
Télécopieur: (514) 861-8949
Courriel: cqde@cqde.org
Site internet : www.cqde.org

 imprimé sur du papier recyclé

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

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATIONS:

- DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT.....4
- DE LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT.....5

RÉSUMÉ.....6

1. LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE RETENUE....7
2. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE QUÉBÉCOIS APPLICABLE À L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE.....11
3. LES OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION EN VERTU DE LA *LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE*.....15
4. LES OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION EN VERTU DE LA *LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF DES RESSOURCES EN EAU ET VISANT À RENFORCER LEUR PROTECTION*..... 30
5. NOS OBLIGATIONS DE REDUCTION DE GAZ À EFFET DE SERRE.....35
6. POUR UNE VÉRITABLE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE DE L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE37
7. VERS UN MORATOIRE PERMETTANT L'AMÉLIORATION DES CONNAISSANCES ET DU CLIMAT SOCIAL.....42
8. RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES QUANT À D'ÉVENTUELS MÉCANISMES D'AUTORISATION.....44

CONCLUSION.....47

ANNEXE I : Tableau comparatif des audiences génériques du BAPE..... 49

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») a été fondé en 1989. Depuis maintenant plus de 20 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

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

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

Depuis sa fondation, le CQDE offre de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

ATTENDU L'ABSENCE DE FINANCEMENT, LE CQDE N'A PLUS DE PERMANENCE ET A DÛ SUSPENDRE SES ACTIVITÉS DE SUPPORT AUX CITOYENS. CES INTERVENTIONS REPOSENT ESSENTIELLEMENT SUR LE BÉNÉVOLAT DES MEMBRES DE SON CONSEIL D'ADMINISTRATION.

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.)

² *Ciment du St-Laurent inc. c. Barrette*, 2008 C.S.C. 64; EYB 2008-150682.

PRÉSENTATION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Créée à l'automne 2002, la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE) de l'Université Laval a pour objectifs :

- de participer au développement des connaissances juridiques en matière d'environnement et de développement durable
- d'encourager le renforcement des lois et réglementations efficaces
- de favoriser la formation dans le secteur du droit de l'environnement.

Positionnée avantageusement entre les traditions juridiques anglo-saxonnes et romano-germaniques, la CRCDE se veut un carrefour de recherche multidisciplinaire sur les aspects juridiques internationaux, transnationaux et nationaux de la protection environnementale qui intéressent le Canada et le Québec. Les questions de l'eau, de la participation publique en environnement et du développement durable sont au cœur des missions de recherche de la Chaire.

La Titulaire de la Chaire est Me Paule Halley, également professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval. La professeure Halley a écrit sur de nombreux aspects du droit de l'environnement au cours des vingt dernières années. Dans ses recherches, elle s'efforce de synthétiser les connaissances, de les contextualiser dans le développement des politiques environnementales, d'apprivoiser juridiquement la complexité des problématiques environnementales, et de contribuer à la construction d'un droit de l'environnement qui soit efficace, légitime et effectif et qui s'inscrive dans la stratégie du développement durable.

La Chaire et le CQDE ont collaboré à l'organisation d'un atelier sur la participation publique au Québec, spécialement dirigé vers les groupes environnementaux, ainsi qu'à la toute première université d'été sur la participation publique et le développement durable, tenue du 22 au 27 août 2010, à l'université Laval.

Étant donné les questions juridiques soulevées par le mandat donné au BAPE, ainsi que celles concernant les modalités de la procédure d'évaluation environnementale suivie et l'ampleur des questions environnementales entourant le développement éventuel de l'industrie des gaz de schiste au Québec, les deux organismes ont décidé de préparer un mémoire conjoint.

RÉSUMÉ

Le développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec touche deux domaines fondamentaux pour l'environnement et le développement durable: l'eau et l'énergie. Contrairement à ce qui se passe dans l'Ouest canadien, on vise ici à forer en milieu fortement habité et comptant parmi les meilleures terres agricoles du Québec. Les premiers forages exploratoires ont donné lieu à de nombreuses critiques et le soutien inconditionnel démontré par le gouvernement envers l'industrie a augmenté la méfiance de la population. Malheureusement, le type de mandat accordé au BAPE n'a fait qu'augmenter le cynisme des citoyens. Il faut ajouter à ce contexte que le cadre réglementaire entourant les forages de l'industrie des gaz de schiste est totalement inadéquat, comme le démontre le cafouillage entourant les mécanismes d'autorisation.

Notre analyse des 16 principes juridiques contenus dans la *Loi sur le développement durable* montre l'ampleur des questions soulevées et la faiblesse des réponses apportées. De nombreuses informations manquent toujours pour permettre de prendre une décision éclairée. Ces informations sont aussi essentielles pour évaluer si ce type de développement peut respecter les principes juridiques de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Dans le contexte actuel entourant l'industrie, nous estimons que l'État québécois ne joue pas correctement son rôle de gardien de cette ressource commune. Finalement, l'absence d'information empêche d'évaluer correctement si les objectifs du Plan d'action du Québec sur les changements climatiques peuvent être atteints, advenant le développement de l'industrie.

Nous vivons dans un État de droit et il est primordial de tenir compte de tous nos engagements légaux pour évaluer correctement un éventuel développement de l'industrie des gaz de schiste et proposer un cadre législatif et réglementaire adéquat. La faiblesse des documents de consultation à cet égard, particulièrement celui du MRNF, nous apparaît comme une autre lacune fondamentale du processus d'évaluation actuel.

Notre propre analyse de ces divers engagements nous amène à conclure qu'il faut pousser beaucoup plus loin la collecte d'information avant d'autoriser le développement de cette industrie. **Selon nous, une évaluation environnementale stratégique de la filière des gaz de schiste, satisfaisant aux critères développés internationalement et ayant la crédibilité nécessaire pour que ces conclusions rassemblent la population, plutôt que de la diviser, est la meilleure solution pour l'ensemble des intervenants.**

Pour ramener la paix sociale et la sérénité d'esprit nécessaire à un débat public honnête et rigoureux quant au développement de cette industrie, il faut instaurer un moratoire jusqu'à la conclusion de l'évaluation environnementale stratégique à tenir. **Ce moratoire viserait à la fois la suspension de toute activité d'exploration des gaz de schiste actuellement autorisée et l'interdiction de délivrer tout nouveau permis. Il devrait être en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel encadrement juridique soit adopté par l'Assemblée nationale, suite à une évaluation environnementale stratégique permettant l'information et la participation du public les plus complètes.**

1. LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE RETENUE.

Le présent mandat du BAPE ne relève pas de la procédure régulière d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement³. Il est plutôt donné en vertu des pouvoirs généraux du ministre et de l'article 6.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après LQE). Au Québec, faute d'un encadrement législatif et réglementaire d'une procédure d'évaluation environnementale stratégique, permettant l'évaluation de plans, politiques ou programmes gouvernementaux, c'est en vertu de ce pouvoir discrétionnaire du ministre qu'on peut espérer faire l'analyse d'une filière, comme celle des gaz de schiste, en amont des projets de développement particuliers. Comme plusieurs, nous avons donc souhaité que le ministre exerce ce pouvoir et qu'il donne le mandat au BAPE d'examiner tous les enjeux relatifs au développement potentiel de cette industrie naissante. Conséquemment, nous avons applaudi la décision du ministre de créer une commission d'enquête du BAPE sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste.

En revanche, nous avons été très déçus à la lecture du mandat donné. En effet, ce mandat malmène de nombreux principes entourant la participation publique et l'évaluation environnementale, principes pourtant développés internationalement depuis plus de 40 ans. De plus, ce mandat s'éloigne de l'expérience accumulée du BAPE en terme « d'audiences génériques »⁴.

Par exemple, considérant l'ampleur des questions soulevées par le développement de l'industrie des gaz de schiste, il est inacceptable de limiter le mandat du BAPE à 5 mois. Les audiences génériques tenues par le BAPE ont duré en moyenne plus d'un an et la plus courte, d'une durée de huit mois, avait vu la Commission indiquer que ce délai était trop court⁵. Quant à la Commission sur la gestion de l'eau, elle avait constaté qu'« un délai plus long que douze mois est probablement nécessaire pour permettre une bonne participation publique sans bousculer les gens [...] »⁶. Le présent mandat constitue donc un recul quant aux délais accordés pour tenir des audiences génériques au Québec.

Nous déplorons aussi l'étroitesse d'un mandat écartant par avance toute remise en question du développement de cette industrie, comme si cette décision était déjà définitivement prise, et que l'on consultait la population seulement pour éventuellement

³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, art. 31.1 à 31.9 et règlements afférents.

⁴ BAPE, *Les déchets dangereux au Québec : une gestion environnementale*, rapport # 39A, 14 septembre 1990, BAPE, *Des forêts en santé*, rapport #44 E, 18 octobre 1991, BAPE, *Déchets d'hier, ressources de demain*, rapport #115, 14 février 1997, BAPE, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, rapport #142, 1^{er} mai 2000 et BAPE, *Consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec*, rapport #179, 15 septembre 2003.

⁵ BAPE, *Des forêts en santé*, Rapport #44 E, 18 octobre 1991, p. 10.

⁶ BAPE, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Rapport # 142, 1^{er} mai 2000, Tome II, p. 262.

« bonifier » le cadre de développement de l'industrie. Il est reconnu qu'une évaluation environnementale doit pouvoir envisager toutes les alternatives, même l'abandon du projet ou du programme en question. Avant de se demander « comment », il faut pouvoir se demander « pourquoi ».

Par ailleurs, nous dénonçons l'absence d'information préalable à la consultation du public. Lors de l'évaluation environnementale d'un projet particulier, les citoyens disposent légalement d'une période de consultation de 45 jours, avant même le début du mandat du BAPE, pour prendre connaissance de l'étude d'impact préparée durant des mois, sinon des années, par le promoteur en interrelation avec les divers ministères concernés. Dans ce cas-ci, aucun document de consultation n'existait au début du mandat et, contrairement à ce qui s'est vu par le passé, le BAPE n'avait ni les moyens, ni le temps, ni le mandat d'en réaliser un. Par exemple, devant certaines faiblesses du document de consultation initialement déposé, la Commission Beauchamp sur la gestion de l'eau avait pris la décision de faire produire des cahiers de référence thématiques en cours d'audiences. De plus, ce rapport indique que « Dans le cas du présent mandat, où le document de départ n'offrait pas de proposition politique, il eût été également souhaitable que la Commission dispose d'un budget de recherches préliminaires afin de mieux documenter la consultation »⁷. Or, dans le cas des gaz de schiste, aucun document de consultation n'existait au début du mandat de la Commission.

En effet, le document devant servir de base à cette consultation a été déposé par le MRNF le 15 septembre dernier, soit 8 jours après le début officiel du mandat du BAPE⁸. Ce document, d'à peine 30 pages, comporte de sérieuses lacunes et ne correspond pas à ce que l'on est en droit de s'attendre d'une étude d'impact environnemental ou d'un document devant servir de base à une consultation publique. Il ne contient aucune référence bibliographique, semble reprendre intégralement le point de vue de l'industrie et passe totalement sous silence la *Loi sur le développement durable*⁹, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*¹⁰ ainsi que les engagements formels du gouvernement du Québec et du Canada en matière de réduction des gaz à effet de serre (GES). De plus, on y retrouve une approche réductrice des exigences d'autorisation prévues par la LQE tout en présentant une version surfaite du pouvoir des municipalités au regard du processus d'autorisation de la CPTAQ¹¹.

Pour sa part, le MDDEP, responsable de la protection de l'environnement au Québec et maître d'œuvre de la *Loi sur le développement durable* et de la Stratégie adoptée pour y faire suite, a produit son document le jour même du début des audiences

⁷ *Idem.*

⁸ MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE, *Le développement des gaz de schiste au Québec. Document technique*, 15 septembre 2010, 30 pages, document PR3.

⁹ L.R.Q., c. D-8.1.1.

¹⁰ L.R.Q., c. C-6.2.

¹¹ FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Questionnement de la Fédération québécoise des municipalités sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec*, 13 octobre 2010, p. 4. En ligne : http://www.fqm.ca/documents/gazschiste_questionsbape.pdf

publiques, le 4 octobre¹². Encore là, il s'agit d'une contravention au principe d'information préalable requis lors de toute forme d'évaluation environnementale. Pourtant, nous rappelons que tous les ministères et organismes gouvernementaux, y inclus le BAPE, sont soumis aux 16 principes juridiques contenus dans la *Loi sur le développement durable*, dont ceux de « participation et d'engagement » du public et « d'accès au savoir ». Ce dernier énonce d'ailleurs que l'accès à l'information contribue à la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable. **Selon nous, les carences qualitatives des documents déposés ainsi que le manque de temps pour les analyser font en sorte que ces principes légaux n'ont pas été observés.**

Ces vices dans le processus actuel ont marqué le déroulement de la première partie des audiences. Ainsi, plusieurs fonctionnaires de différents ministères semblaient apprendre en même temps que la population l'ampleur des enjeux et ne faisaient que constater publiquement leur manque d'information pour pouvoir adéquatement jouer leur rôle et répondre à diverses interrogations. Ayant à expliquer à tout le monde, même les aspects les plus rudimentaires de son fonctionnement, l'industrie s'est retrouvée, conjointement avec les experts, à prendre énormément de place lors de cette partie¹³. La participation du public s'en est retrouvée affectée, en temps alloué aux questions et en nombre de participants. Pourtant, une audience du BAPE est, en théorie, le lieu privilégié de la participation citoyenne.

Nous déplorons aussi les limites géographiques du mandat donné au BAPE. Le potentiel gazier du Québec ne se limite pas à trois régions administratives et la future législation sur les hydrocarbures s'appliquera à tous les Québécois, sur tout le territoire du Québec. Les précédentes audiences génériques tenues par le BAPE avaient permis de rejoindre et sensibiliser une grande partie de la population du Québec, entre autres par des audiences réalisées à la grandeur du Québec. Si nous saluons la diffusion des audiences par Internet, il demeure que cette technologie ne remplace pas la réciprocité du contact humain et n'encourage pas les échanges ou clarifications. Une personne qui participe physiquement à une audience tenue dans sa région a nettement plus de chance d'avoir la possibilité de poser sa question publiquement et d'obtenir une réponse des experts et des représentants de l'industrie présents, qu'une personne suivant les audiences sur Internet et envoyant sa question par le formulaire électronique à cet effet.

Finalement, contrairement à ce qui s'était passé lors de certaines audiences génériques¹⁴ et à ce qui est préconisé généralement par le droit de l'environnement, aucune forme de financement n'a été prévue pour faciliter la participation citoyenne.

¹² MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Les enjeux environnementaux de l'exploration et de l'exploitation gazières dans les basses-terres du Saint-Laurent*, octobre 2010, document DB1.

¹³ À ce sujet, nous espérons que certains traditionnels détracteurs du BAPE admettront que les audiences du BAPE ont permis à l'industrie de présenter son message dans un cadre beaucoup plus ordonné et efficace que les soirées « autopromotionnelles » organisées par l'APGQ en septembre.

¹⁴ Commission sur la gestion de l'eau et celle sur la gestion des déchets et des matières recyclables.

Nous croyons que le tableau comparatif que nous avons préparé démontre l'écart marqué séparant le mandat actuel du BAPE des expériences antérieures de commission d'enquêtes « génériques » tenues en vertu de l'article 6.3 de la LQE¹⁵.

Nous estimons donc que le mandat donné au BAPE par le ministre ne respecte pas les principes juridiques entourant l'évaluation environnementale et ne peut permettre d'atteindre ses objectifs, soit la prise de meilleures décisions en matière environnementale ainsi qu'une meilleure compréhension et acceptabilité des projets de développement, entre autres par le respect des principes juridiques encadrant le développement durable au Québec.

Par ailleurs, nous dénonçons la décision du gouvernement de mener une consultation parallèle au BAPE, par la création de trois comités de travail (un comité de liaison avec l'industrie, un avec les élus et un groupe de travail sur l'environnement), « dont les réflexions alimenteront la future loi sur les hydrocarbures ». Il s'agit là d'un dédoublement du mandat accordé au BAPE, mais sans la transparence du processus. Qui siège à ces comités, par qui sont-ils nommés, quand et où se réunissent-ils, quelle est la teneur de ces discussions, ces réunions sont-elles publiques? À ce jour, aucune information ne se retrouve à ces sujets sur le site du MRNF. Ce processus semble écarter totalement les citoyens, tout comme la volonté affichée de conclure cet automne un « Protocole d'entente avec l'industrie » sur les « pratiques exemplaires que devra adopter l'industrie en matière d'exploration et d'exploitation »¹⁶. Le MRNF affirme « qu'il s'agira d'un pacte social entre l'industrie, le gouvernement et les citoyens... ». Étrange pacte social que celui où les citoyens ne sont pas au courant des négociations l'entourant. En matière de « pratiques exemplaires » quant à l'accès à l'information et à la participation du public, le MRNF a des efforts à faire. Pourtant, comme nous le verrons plus loin, la *Loi sur le développement durable* devrait lui servir de « protocole » à respecter sur ces sujets.

¹⁵ Voir Annexe 1

¹⁶ MRNF, *op. cit.*, note 8, p. 2.

2. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE QUÉBÉCOIS APPLICABLE À L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE.

Présentement, le cadre juridique entourant l'industrie naissante des gaz de schiste apparaît inadapté. La *Loi sur les mines* a fait la preuve de son inaptitude à assurer la protection de l'environnement, celle des ressources naturelles collectives visées ainsi que d'assurer l'information, la consultation et la participation du public dans ce domaine. Elle contient d'importantes dispositions dérogatoires¹⁷ à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹⁸ (ci-après « Loi sur l'accès »), annule différents pouvoirs des municipalités¹⁹ et donne à l'industrie un pouvoir d'expropriation qui lui assure un rapport de force exceptionnel pour négocier avec les propriétaires des ententes « gré à gré » concernant l'utilisation des terrains nécessaires aux activités de l'industrie²⁰. Malheureusement, ces irritants se retrouvent toujours dans le projet de loi récemment déposé et visant à modifier la *Loi sur les mines*²¹. **La future loi sur les hydrocarbures, qui régira éventuellement l'industrie des gaz de schiste, devra absolument corriger ces situations.** À ce sujet, nous ne pouvons que déplorer les déclarations récentes de la ministre des Ressources naturelles et de la Faune qui, avant même de connaître le résultat des travaux de l'actuelle commission du BAPE, indique déjà que les pouvoirs d'expropriation ainsi que ceux écartant les pouvoirs de réglementation des municipalités se retrouveront dans la future loi sur les hydrocarbures²². Il semble que, pour la ministre, peut importe ce que dira la Commission sur le cadre réglementaire et législatif à mettre en place, la décision soit déjà prise. Malheureusement, cela ne peut qu'alimenter le cynisme des citoyens face aux divers processus de consultation, y compris le BAPE.

Quant à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, les quelques forages exploratoires réalisés ont montré son inadaptation face aux réalités de cette industrie. Les audiences de la Commission ont permis de se rendre compte de la confusion qui existait, au sein de différents ministères (MDDEP et MRNF) ou de régions administratives différentes (MDDEP), quant aux types d'autorisations nécessaires. Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a donc dû émettre une « note d'instruction » pour tenter de clarifier les exigences quant au certificat d'autorisation à émettre selon l'article 22 de la LQE²³. D'ailleurs, le CQDE avait déjà fait connaître le

¹⁷ *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1, art. 215 al. 3 et art. 228. À ce sujet voir : Jean BARIL, *Un trou béant dans le droit d'accès à l'information environnementale*, Gaïa Presse. [En ligne]. <http://www.gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=177>

¹⁸ L.R.Q., c. A-2.1. [ci-après citée « Loi sur l'accès »].

¹⁹ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1, art. 246.

²⁰ *Loi sur les mines*, précitée, note 17, art. 235 et 236.

²¹ *Projet de loi 79 modifiant la Loi sur les mines*, 1re sess., 39^e leg., 2009.

²² <http://www.cyberpresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201010/27/01-4336721-gaz-de-schiste-normandeau-rejette-la-demande-des-municipalites.php>

²³ <http://www.mddep.gouv.qc.ca/publications/note-instructions/10-07.htm>

caractère inadéquat des mécanismes d'autorisation entourant les forages effectués par l'industrie des gaz de schiste²⁴.

La LQE accorde actuellement un traitement différent selon ce qu'un forage est « exploratoire » ou pour « l'exploitation », en présumant que les impacts environnementaux des premiers sont minimes par comparaison aux seconds. Or, comme l'ont bien montré les audiences, une telle distinction ne tient pas la route pour les forages effectués par l'industrie des gaz de schiste. Même en acceptant la description d'un forage en trois parties (forage-complétion-fracturation), ces trois parties se retrouvent déjà au stade exploratoire. L'hydrafracturation est essentielle à tout forage effectué pour trouver des gaz de schiste, que ce soit en mode exploratoire ou d'exploitation. Au contraire de ce qui se passe en milieu minier traditionnel, l'essentiel des impacts environnementaux et sociaux occasionnés par cette industrie se déroule au moment des forages dits « exploratoires ».

S'il est exact que le MDDEP encadre les activités d'exploration des gaz de schiste *«lorsqu'elles concernent les milieux humides»*, en revanche ces mêmes activités sont, depuis plus de 15 ans, totalement soustraites au contrôle environnemental de ce ministère lorsqu'elles ont lieu partout ailleurs sur la terre ferme²⁵. Cette exception majeure à l'application de l'article 22 de la LQE, introduite en 1993 par le gouvernement libéral de l'époque²⁶, démontre l'absence ou la faiblesse des connaissances scientifiques et techniques de l'époque en matière d'exploration des gaz de schiste.

D'ailleurs, le fait que le gouvernement ait déjà annoncé son intention de modifier le cadre juridique régissant l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures, dont les gaz de schiste, de même que la déclaration du ministre à l'effet que les connaissances détenues par le MDDEP demeurent fragmentaires, au point de devoir mandater le BAPE, constituent un aveu de la faiblesse de l'encadrement juridique actuel de cette industrie.

Cette faiblesse est aussi évidente à la lecture des documents DB59 et DB77 déposés à la Commission. Ainsi, pour les 9 cas où un certificat d'autorisation a été émis par le MDDEP en vertu de l'article 22 de la LQE, un l'a été parce situé en plaine inondable²⁷, sept concernent le prélèvement d'eau temporaire dans certains cours d'eau et un seul vise la fracturation d'un puits de forage²⁸. **Pourtant, le document d'analyse du MDDEP déposé à la Commission indique que « Les travaux de complétion incluent la fracturation, qui dans le cadre d'un projet de recherche ou d'exploration, est assujettie à l'article 22 de la LQE »²⁹. Comment explique-t-on alors qu'un seul des puits où on a procédé à la fracturation ait reçu ce type d'autorisation? Les autres ont-ils procédé dans l'illégalité? Si oui, à quel type de sanctions s'exposent-ils? Au**

²⁴ <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/297197/lettre-ouverte-pourquoi-un-moratoire-malgre-les-menaces-de-poursuites-de-l-industrie>

²⁵ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q., c. Q-2, r. 1.001, art.2, par.6°.

²⁶ *Décret 1529-93* du 3 novembre 1993.

²⁷ Junex, Bécancour No. 8, #400336790. Voir document DB59.

²⁸ Talisman Energy, Gentilly HZ, No 2, #400674471. Voir document DB59.

²⁹ MDDEP, *op. cit.*, note 12, p. 42.

bénéfice de l'industrie, rappelons que, selon le MRNF, ce type d'activité n'est pas soumis à une autorisation en vertu de l'article 22, sauf en milieu humide³⁰.

Par ailleurs, le CQDE a fait une demande en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* pour obtenir un certain nombre de documents concernant le processus d'autorisation des projets de forage visant les gaz de schiste, détenus par le MDDEP³¹. Malgré le caractère incomplet de l'information obtenue³², on y observe qu'une seule région administrative, celle du Centre-du-Québec, aurait exigé un certificat d'autorisation émis selon l'article 22 LQE pour la fracturation d'un puits, et cela, en 3 occasions. Cela ne concorde pas avec le document DB59 déposé par le MRNF.

De plus, on y constate que pour les deux dernières années (2009 et 2010) le MDDEP n'aurait émis que 3 certificats d'autorisation de ce type au Québec, que ce soit pour le prélèvement de l'eau ou la fracturation comme telle. Il faut en conclure que, soit de tels prélèvements ou fracturation ont eu lieu sans autorisation ou connaissance du MDDEP, soit nous sommes loin du « boom économique » promis et qu'un moratoire ne retarderait pas grand-chose concrètement.

Le MRNF et le MDDEP sont actuellement les deux principaux intervenants quant au contrôle des activités liées au gaz de schiste, à travers la *Loi sur les mines* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*. D'autres lois (*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*³³, *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*³⁴ et *Loi sur les forêts*³⁵) peuvent encadrer l'industrie, mais à titre accessoire.

En revanche, deux lois nous semblent fondamentales quant à l'évaluation des impacts de cette industrie par les ministères concernés et pour les mécanismes d'autorisation et de suivi à mettre en place, éventuellement. Il s'agit de la *Loi sur le développement durable* ainsi que de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Pourtant, ces deux lois ne sont même pas mentionnées dans le document de base du MRNF. Quant au MDDEP, il souligne brièvement que certains articles de la seconde viseront certaines activités de l'industrie lors de leur entrée en vigueur, sans parler des principes fondamentaux qui eux ont force de loi et qui concernent directement l'évaluation de l'industrie des gaz de schiste. Par conséquent, nous entendons expliquer les implications juridiques de ces lois, tant pour la démarche d'évaluation en cours que pour les critères à prendre en compte pour toute forme d'autorisation éventuelle. Nous analyserons aussi les engagements légaux du Québec en termes de réduction de gaz à effet de serre, autre sujet ignoré par les documents de consultation du MRNF et du MDDEP.

³⁰ MRNF, op. cit., note 8, p. 11.

³¹ Disponible sur le site du CQDE : www.cqde.org

³² La réponse du MDDEP est aussi disponible sur le site du CQDE : www.cqde.org

³³ L.R.Q., c. P-41.1.

³⁴ L.R.Q., c. C-61.1.

³⁵ L.R.Q., c. F-4.1.

Nous vivons dans un État de droit et il est de la responsabilité des ministères concernés de bien connaître et expliquer tous les engagements légaux devant encadrer l'évaluation et les autorisations entourant le développement de l'industrie des gaz de schiste. Selon nous, il s'agit d'une importante lacune aux documents ayant servi de base à l'actuelle consultation du public.

3. LES OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION EN VERTU DE LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cette loi représente l'adaptation québécoise de ce qui est prôné par le droit international de l'environnement depuis plus de 20 ans et s'applique à toute l'administration publique. Elle a pour objet « d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable » et « vise à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration »³⁶. La Cour Supérieure a d'ailleurs affirmé le caractère normatif de cette loi dans toutes les décisions de l'Administration lorsqu'il était question d'exploitation des ressources forestières :

Cette loi définit les grands principes sur lesquels s'appuient les mesures pour protéger l'environnement et assurer la pérennité de la forêt privée.

La notion de "développement durable" n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétale³⁷.

L'analyse, par tous les ministères et organismes concernés, de la filière des gaz de schiste et de son éventuel développement doit donc impérativement tenir compte de cette loi et des principes juridiques qui y sont affirmés. La loi définit le développement durable comme suit :

Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement³⁸.

La loi indique aussi qu'afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des 16 principes qui y sont énumérés³⁹. **Comme ces 16 principes guident aussi l'analyse du BAPE⁴⁰, nous les envisageons un par un afin de montrer en quoi un éventuel développement des gaz de schiste les interpelle. C'est en passant en revue ces 16 principes que nous ferons aussi connaître nos**

³⁶ *Loi sur le développement durable*, précitée, note 9, art. 1.

³⁷ 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2008 QCCS 1839, par. 12 et 13.

³⁸ *Précitée*, note 9, art. 2. Cette définition semble mal comprise par le représentant du MRNF aux audiences, M. Jean-Yves Laliberté, qui a déclaré lors de la séance du 5 octobre en après-midi : « La notion de « durable », je ne crois pas qu'elle ait une notion de temps. C'est une notion environnementale. C'est en termes de protection et non pas en termes de durée ou en termes de temps ». DT 2, p. 96.

³⁹ *Précitée*, note 9, art. 6.

⁴⁰ http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/documentation/Guide_consideration_principes_DD_BAPE.pdf

positions et ce que nous avons retenu de la première partie des audiences. Faute de temps, nous insisterons particulièrement sur certains d'entre eux, mais nous croyons qu'ils trouvent tous application dans ce cas-ci.

- a) «**santé et qualité de vie**»: les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;

Ce principe initial met la personne humaine au centre du développement durable et est le seul qui lui reconnaît explicitement un *droit*, à l'instar de ce qui existe, depuis 1978, dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴¹ et, depuis 2006, dans la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*⁴². Ce droit doit donc servir, notamment, à l'évaluation des impacts sonores liés aux activités de forage et de transport, aux impacts visuels, à ceux sur la quantité et la qualité de l'eau potable disponible, à la contamination de l'air ambiant. Il concerne aussi la protection des producteurs agricoles ayant obtenu, au prix de nombreux efforts, une certification biologique de leurs produits. Leur choix d'une vie saine et productive, en harmonie avec la nature, leur valant une certification augmentant la valeur économique de leur production, serait-il mis en péril par l'installation de puits de forage, de bassins de décantation, de torchères ou de gazoduc dans leur voisinage immédiat? En réponse écrite à une de nos questions à cet effet, le MAPAQ indique qu'il n'a pas réalisé d'étude relativement à ce type d'impact et que « pour répondre à cette question, il serait nécessaire de réaliser une étude en profondeur du dossier. Le Comité des normes du CARTV serait sans doute tout désigné pour faire une analyse de cette nature et rendre une décision éclairée »⁴³. Cette étude est à faire.

En outre, comme nous ignorons l'identité, la quantité et la concentration des contaminants utilisés dans chacun des forages, il est impossible de savoir si ceux-ci sont correctement couverts par la réglementation actuelle. Ainsi, cela peut écarter l'application de l'article 20 al.1 de la LQE qui indique que « Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement ».

En revanche, le 2^e alinéa de cet article rejoint le premier principe de la *Loi sur le développement durable* :

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la

⁴¹ *Précitée*, note 3, art. 19.1.

⁴² L.R.Q., c. C-12, art. 46.1 « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ».

⁴³ DQ 7.2

santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. [nos soulignés]

L'importance de connaître tous les détails relatifs aux produits chimiques utilisés, tant en terme de quantité que de concentration est donc évidente si on veut que la *Loi sur la qualité de l'environnement* soit respectée. En outre, la LQE reconnaît aussi le droit à l'environnement des citoyens et leur accorde le recours à l'injonction pour faire respecter l'environnement ainsi que les conditions d'autorisation des projets⁴⁴. La connaissance publique des contaminants utilisés et des éventuelles normes d'autorisation s'y rattachant devient alors essentielle.

b) «*équité et solidarité sociales*»: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;

La Loi sur le développement durable ne parle pas « d'acceptabilité sociale », comme on a entendu aux audiences, mais bien d'éthique, d'équité et de solidarité. S'il est peut-être « socialement accepté » dans Westmount d'avoir des maisons de 500m² et 3 VUS par entrée de garage, cela ne rend pas la chose éthique ou équitable pour autant. De la même façon, est-il éthique ou équitable envers les populations les plus affectées par les changements climatiques causés par l'augmentation des gaz à effet de serre, dont les Inuits du Québec, de proposer une augmentation de la production d'un combustible fossile comme le gaz naturel?

Durant la première partie de l'audience, nous avons entendu l'industrie et le MRNF déclarer « qu'une tonne de GES produite en Alberta ou au Québec c'est la même chose »⁴⁵. Mais, une tonne de GES du Québec qui *s'ajoutera* à la tonne de GES de l'Alberta donnera deux tonnes de GES produites dans un des pays les plus riches de la planète. Jamais personne n'a indiqué que Talisman Energy, ou toute autre compagnie, allait fermer un puits en Alberta pour chaque nouveau puits ouvert au Québec. On parle donc certainement de l'accroissement de l'émission globale de GES au Canada. Même si le gouvernement fédéral, dont son ministère de l'Environnement, a été totalement absent de ces audiences, il n'en demeure pas moins que le Canada a ratifié le *Protocole de Kyoto*, contenant des objectifs de réduction chiffrés, et qu'une loi à cet effet a été adoptée par le Parlement canadien⁴⁶.

Quant au Québec, le gouvernement se targue d'être à l'avant-garde nord-américaine sur cette question et a adopté ses propres objectifs de réduction⁴⁷. Au-delà de la « bataille comptable » soulevée par le MDDEP quant à l'imputation des GES reliés à notre consommation actuelle de gaz naturel, le développement de l'industrie des gaz de

⁴⁴ *Précitée*, note 3, art. 19.1 à 19.3.

⁴⁵ Séance PM du 5 octobre, DT 2, p. 48.

⁴⁶ *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, L.C., 2007, c. 30.

⁴⁷ Cet objectif de réduction est de 20% d'ici 2020. Voir : MDDEP, Communiqué de presse, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?No=1591>

schiste augmentera inévitablement la production de GES au Québec. Avant de mettre de l'avant le développement de cette industrie, il nous faut des garanties que les émissions totales de GES du Québec seront réduites. L'exploitation des gaz de schiste, si elle doit avoir lieu, doit être nettement compensée par une réduction supérieure des GES émis par les secteurs industriels et le transport lourd, notamment par des programmes obligatoires et précis de conversion des secteurs utilisant le mazout vers le gaz naturel.

Or, tant l'industrie que le MRNF n'ont pu apporter la moindre preuve qu'un tel programme existe et fonctionne. De plus, concernant l'industrie du camionnage, qui sera responsable du réseau obligatoire de stations-services à mettre en place pour assurer l'approvisionnement en gaz naturel d'une éventuelle flotte de camions lourds du Québec? Shell, Gaz Metro, Ultramar? Où trouve-t-on une telle intention? En outre, les camionneurs québécois faisant très souvent affaire à l'extérieur des frontières du Québec, voudront-ils se doter d'une flotte de camions hybrides, gaz naturel pour le Québec, mazout ailleurs? Qui fabrique de tels camions? L'Environmental Protection Agency américaine (EPA) vient tout juste de publier sa nouvelle réglementation quant au camionnage lourd visant à réduire la production de GES par cette industrie⁴⁸. On n'y retrouve nulle part une éventuelle conversion vers le gaz naturel. Au contraire, l'industrie américaine du camionnage s'y oppose⁴⁹. Alors, il faut apprécier à sa juste mesure les déclarations de la ministre Normandeau quant à une conversion de ce type d'ici 10 ans, justifiant, selon elle, le développement de cette industrie au Québec⁵⁰. Aucune étude indépendante, aucune preuve scientifique n'ont été apportées à cet effet.

Quant aux autres secteurs industriels utilisant du mazout, Gaz Metro a démontré que ce sont les prix de l'énergie disponible sur le marché qui dictent leur choix. Lorsque le gaz naturel est moins cher que le mazout, ils se tournent vers le gaz. Mais, ils font l'inverse dans le cas contraire. Comme ce sont les « mécanismes de marché » qui dictent les décisions des industries énergivores, a-t-on évalué l'impact du gaz naturel produit à proximité et à faible coût sur une éventuelle conversion d'industries utilisant actuellement l'électricité produite par Hydro-Québec? Comme par exemple les alumineries ou les papetières, qui se tourneraient potentiellement vers le gaz naturel devenu moins cher et plus accessible au Québec? Il est admis que tous les nouveaux projets d'Hydro-Québec auront des coûts par Kilowatt/heure fort supérieur à ce que nous avons connu jusqu'à maintenant. Les tarifs électriques vont et iront en augmentant. Si le gaz naturel remplace le mazout, cela s'avère un progrès quant à nos responsabilités face aux GES. Mais, s'il remplace l'électricité produite par nos rivières ou le vent, on est perdant à plusieurs égards, tant du point de vue économique qu'environnemental, sans parler de la propriété majoritairement étrangère de ces industries versus notre société d'État. Est-ce bien la meilleure façon d'assurer la diversification et l'indépendance énergétique recherchée par la Stratégie énergétique du Québec?

⁴⁸ <http://www.epa.gov/otaq/climate/regulations.htm#1-2>

⁴⁹ <http://www.ens-newswire.com/ens/oct2010/2010-10-25-01.html>

⁵⁰ Alexandre SHIELDS, « Faire passer le Québec du pétrole au gaz d'ici 10 ans », *Le Devoir* (17 septembre 2010) A-1.

Nous croyons que les impacts de l'industrie des gaz de schiste au Québec sur notre production de GES n'ont pas été suffisamment documentés. Nous avons appris, durant les audiences, que le MDDEP préparait un appel d'offres pour une étude indépendante sur ce sujet. Connaître les résultats d'une telle étude nous apparaît essentiel si on veut respecter ce principe de la *Loi sur le développement durable*.

Par ailleurs, une autre question éthique fondamentale concerne l'utilisation de l'eau par l'industrie, tout particulièrement le fait qu'on prenne de l'eau de surface (cours d'eau divers) pour l'injecter à des kilomètres sous le sol. Au-delà des questions liées au prélèvement et au traitement subséquent de ces eaux, traitées plus loin, on a passé sous silence les impacts éventuels de la PERTE NETTE d'eau pour nos écosystèmes venant du fait que, de l'aveu même de l'industrie, environ 20 % de l'eau injectée ne remonte pas à la surface et demeure enfouie dans les profondeurs⁵¹. Donc, on prend de l'eau essentielle à la vie de nombreux écosystèmes et espèces, eau qui a ses propres cycles de production et de renouvellement, et on en envoie irrémédiablement 20 % à des kilomètres sous terre, dans un milieu « inerte ». Comme l'industrie et le MRNF affirment que les shales sont des formations géologiques très imperméables et où « rien ne remonte » vers la surface, c'est donc dire qu'il s'agit d'une perte nette pour les écosystèmes et les espèces vivantes qui y habitent. Si un puits nécessite environ 12,000 mètres cubes d'eau, c'est donc dire que chaque puits entraînerait la perte de 2,400 mètres cubes d'eau. En adoptant le scénario « moyen » de 250 puits par an, les écosystèmes du centre du Québec verraient une perte nette d'eau de 600,000 mètres cubes par an, soit 600 millions de litres! Année après année.

Nous sommes parmi les plus privilégiés de la planète quant à l'accès à l'eau. Face au milliard de personnes qui n'a actuellement pas accès à l'eau potable, face aux défis croissants que l'accès à l'eau posera, au Québec comme au reste de l'humanité, au cours du présent siècle, a-t-on, éthiquement, le droit d'autoriser une industrie qui gaspillerait 20 % d'une ressource aussi essentielle que l'eau? A-t-on le droit de léguer aux générations québécoises futures des écosystèmes aquatiques irrémédiablement appauvris année après année?

La question de l'équité intra et intergénérationnelle touche aussi la question de l'opportunité pour notre génération de s'approprier d'une ressource non renouvelable, enfouie dans le sous-sol depuis des millions d'années. Pourquoi maintenant? Au service et au profit de qui? Devrait-on laisser cette richesse naturelle disponible pour les générations futures? Si nous la développons maintenant, quel type de redevances et de distribution des bénéfices économiques peut assurer une certaine équité entre les besoins de notre génération et ceux des générations à venir? Un fonds du patrimoine à l'image de ce qui se fait en Norvège?

⁵¹ 40 % de l'eau injectée remonte après 3-4 mois et un autre 40 % après 2 ou 3 ans. Séance 7 octobre PM, DT6, p. 20. Dans le document de consultation du MDDEP, on écrit que 50 % de l'eau injectée est récupérée : *op. cit.*, note 12, p. 26.

La solidarité sociale voudrait aussi que ce ne soit pas seulement l'État central qui reçoive les éventuelles redevances économiques. Un partage équitable devrait avoir lieu entre ce dernier, les municipalités et les personnes directement touchées par les inévitables nuisances causées par cette industrie.

c) **«protection de l'environnement»**: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

Étant donné les enjeux majeurs sur l'eau, l'air, les GES, nous trouvons essentiel que toute la supervision d'éventuels mécanismes d'autorisation touchant l'industrie des gaz de schiste relève du MDDEP plutôt que du MRNF. C'est d'ailleurs ce qui existe dans l'État de New York et en Pennsylvanie. Ce sont eux qui ont une plus longue expérience dans ce domaine et les départements de protection de l'environnement y contrôlent l'ensemble des processus d'autorisation. Il nous apparaît qu'on ne doit pas se priver de l'expérience américaine en cette matière. Nous nous inquiétons donc de l'insistance du MRNF à ne regarder que du côté de l'Alberta et de la Colombie-Britannique pour trouver « les meilleures pratiques ». Selon notre analyse, même incomplète faute de temps et de ressources pour le faire, ce n'est pas nécessairement dans l'Ouest canadien que se retrouvent les meilleures pratiques environnementales concernant l'extraction gazière. **Il nous semble que l'importance à donner à la protection de l'environnement milite pour que ce soit le ministère ayant le plus de compétences dans ce domaine qui supervise cette industrie, soit le MDDEP.** Cependant, au regard de certaines déclarations et informations, il semblerait plutôt que le gouvernement veuille aller du côté d'une « agence » spécialisée, comme en Alberta ou en Colombie-Britannique, retirant ainsi au MDDEP les maigres pouvoirs qu'il a déjà sur cette industrie. Selon nous, ce serait une erreur.

d) **«efficacité économique»**: l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;

Nous doutons du fait que la production d'une forme d'énergie polluante, comme les gaz de schiste, soit novatrice face à d'autres alternatives énergétiques disponibles au Québec. Les combustibles fossiles ne sont-ils pas une source d'énergie du passé? Est-ce que l'utilisation de territoires largement agricoles, tant pour la production que la distribution de ces gaz, assure vraiment une prospérité économique à ces régions et à ces habitants? Des études sur les impacts de l'exploitation des gaz de schiste sur les milieux agricoles et la souveraineté alimentaire du Québec doivent être effectuées.

e) **«participation et engagement»**: la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;

Nous avons, dans la section 1, exprimé nos critiques quant aux divers modes de participation actuellement mis en place pour traiter de la question des gaz de schiste. **Selon nous, seule une véritable évaluation environnementale stratégique de la filière des gaz de schiste, satisfaisant aux critères développés internationalement et ayant la crédibilité nécessaire pour que ces conclusions rassemblent la population, plutôt que de la diviser, est la meilleure solution pour l'ensemble des intervenants en cette matière** (voir section 6). À défaut, les critiques généralisées quant au mandat du BAPE⁵² feront en sorte que ce principe sera mis en échec et que nous pourrons difficilement définir collectivement une vision concertée du développement potentiel de l'industrie des gaz de schiste.

Par ailleurs, le mode d'autorisation actuel des projets de forage écarte totalement la participation du public. À défaut de soumettre tout forage au régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, nous croyons qu'il faudrait prévoir la mise en place de processus locaux de participation du public.

En outre, nous observons que l'industrie de la distribution du gaz naturel semble souvent se soustraire à l'application du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*⁵³ en installant des conduites de distribution de gaz inférieures aux seuils d'assujettissements de 30 centimètres et de 4 000 kPa⁵⁴. Ce serait d'ailleurs le cas pour le projet de gazoduc de plus de 20 kilomètres de Gaz Métro, présentement à l'étude, où on utilisera des conduits de 10 cm avec une pression de 3900 kPa⁵⁵. Nous voyons mal comment les impacts environnementaux et sociaux d'enfouir une canalisation de 10 cm diffèrent sensiblement de ceux pour une conduite de 30 cm.

Étant donné les impacts de ce type de projet, particulièrement sur le milieu agricole, et compte tenu de leur multiplication inévitable si l'industrie du gaz de schiste prend son envol, nous recommandons de diminuer ces seuils d'assujettissement, de façon à améliorer la participation et l'engagement du public dans ce type de projet, ainsi qu'une meilleure coordination de ce type de travaux.

f) **«accès au savoir»**: les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;

Nous avons, dans la section 1, fait part de nos critiques quant aux déficiences d'information entourant le présent mandat. Plusieurs intervenants, experts, fonctionnaires ou citoyens, ont exprimé leur manque de données et d'information pour pouvoir

⁵² Voir : <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/296356/gaz-de-schiste-un-test-pour-l-independance-du-bape>

⁵³ R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9.

⁵⁴ *Id.*, art. 2 (j) al. 2.

⁵⁵ DT4, p. 28.

correctement répondre aux questions soulevées. Divers représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux⁵⁶, de celui des Affaires municipales ou du MDDEP sont intervenus en ce sens.

Notre analyse du déroulement de la première partie des audiences, ainsi que nos propres recherches, nous amènent à conclure que de plus amples études sur de nombreuses questions reliées au gaz de schiste sont nécessaires. Le développement durable exige que nous prenions le temps de les faire et que nous y accordions les moyens nécessaires.

Par ailleurs, advenant une décision d'aller de l'avant avec cette industrie **un avis de projet indiquant les modalités et les impacts possibles, comme les mesures de mitigation prises, devrait être obligatoirement rendu public, entre autres dans les municipalités concernées, préalablement à toute autorisation de forage.**

La question du droit d'accès à l'information environnementale concernant les gaz de schiste doit aussi permettre de faire évoluer le droit portant sur ce sujet. La *Loi sur les mines* est déficiente à ce sujet. Si cette industrie voit éventuellement le jour au Québec, elle doit accepter d'opérer dans la plus grande transparence. **Les rapports devant être obligatoirement remis au gouvernement doivent être accessibles à tous et il faut donc rendre inopérantes pour cette industrie les clauses dérogatoires à la *Loi sur l'accès* contenues dans la *Loi sur les mines*.** Par exemple, dans l'État de New York, les rapports remis au gouvernement par ce type d'industrie deviennent publics après un délai de six mois⁵⁷.

Par ailleurs, **il faudrait créer un registre spécial pour cette industrie, où les citoyens pourraient retrouver facilement les demandes d'autorisation de tous ordres, leur contenu, les autorisations émises ainsi que les conditions d'autorisation.** Ce registre devrait aussi inclure les informations quant aux territoires couverts par des « claims » ainsi que tout type d'autorisation demandée et accordée, peu importe le ministère, l'organisme ou la municipalité. À l'heure actuelle, seulement certaines de ces informations sont disponibles, mais sur des registres publics différents. Cette situation ne favorise pas l'accès au savoir des citoyens.

De plus, **nous insistons sur le caractère public obligatoire du Plan des mesures d'urgence mis en place pour chaque forage.** Il faut saluer la décision de la compagnie Talisman Energy de publier le sien aux audiences, mais il ne s'agit malheureusement pas de la règle au Québec. Par exemple, nous rappelons à la Commission que dans le dossier Rabaska, la compagnie s'était niée à rendre public le contenu détaillé de ce plan d'urgence, au prétexte qu'il était encore en préparation au moment des audiences. Quelques mois plus tard, les citoyens ont voulu connaître ce plan d'urgence en utilisant les mécanismes de la *Loi sur l'accès*. Or, ils ont essuyé un refus, tant des autorités publiques, de la compagnie et même de la Commission d'accès à l'information, au motif que rendre public un tel plan d'urgence aurait pour effet d'en

⁵⁶ À ce sujet, la présentation de M. Jean-Pierre Vigneault fut particulièrement claire. Voir DT8, p. 24.

⁵⁷ New York *Environmental Conservation Act*, § 23-0313, (1a.).

réduire son efficacité⁵⁸. Selon nous, d'hypothétiques « menaces » à la sécurité publique ne doivent pas empêcher la population de connaître les mesures à prendre en cas d'accident survenant sur les lieux d'une industrie où certains risques sont bien réels. Il faut prévoir l'obligation de rendre public tout plan d'urgence.

Finalement, **nous ne pouvons conclure l'analyse de la portée de ce principe juridique sans mentionner l'attitude des porte-paroles du MDDEP quant à la question du droit d'accès à l'information et de l'application de la *Loi sur l'accès dans le cadre d'une audience publique***. Nous avons trop souvent entendu de leur part, durant la première partie de l'audience, que les informations demandées ne pouvaient être divulguées en raison des exceptions au principe de divulgation contenues dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Or, ces derniers devraient savoir qu'une commission d'enquête du BAPE a tout le loisir d'exiger un document nécessaire à la bonne marche de ces travaux et que ses pouvoirs d'enquête font qu'elle n'est pas liée par les dispositions de la *Loi sur l'accès*⁵⁹.

En outre, l'article 171 de la *Loi sur l'accès* indique que cette loi n'a pas pour effet de restreindre l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1^{er} octobre 1982. Or, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, de même que la création du BAPE, remonte à décembre 1978. La pratique, bien établie, d'une commission d'enquête du BAPE visant à favoriser la participation publique en mettant à la disposition du public toutes les informations nécessaires ne peut donc être mise en échec par la *Loi sur l'accès*. Les tribunaux ont aussi reconnu que cette dernière est un « plancher minimum » quant au droit d'accès et que d'autres législations peuvent prévoir des mécanismes d'information plus généreux⁶⁰, ce que fait la LQE, entre autres par la procédure d'évaluation environnementale et le pouvoir d'enquête accordé à une commission du BAPE.

D'ailleurs, nombreuses sont les commissions du BAPE qui ont exercé leur pouvoir d'enquête pour obtenir et rendre public des documents qui, au sens de la *Loi sur l'accès*, ne pouvaient être divulgués⁶¹. **Nous avons d'ailleurs été étonnés par le silence de l'actuelle Commission lorsque de telles objections étaient apportées par les représentants du MDDEP ou du MRNF. La Commission aurait dû exiger ces documents, les consulter et si elle avait alors considéré que leur divulgation était utile à la participation du public dans l'évaluation de l'industrie des gaz de schiste, elle avait tous les pouvoirs pour les rendre publics.**

Le droit d'accès à l'information environnementale est la pierre angulaire de la participation publique, du droit de l'environnement et de celui du développement

⁵⁸ G.C. c. Lévis (*Ville de*), 2008 QCCA 179.

⁵⁹ LQE, précitée, note 3, art. 6.5 et *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37.

⁶⁰ Tremblay c. Société générale de financement du Québec, [2005] CAI 604 (C.Q.), requête en révision judiciaire rejetée, [2005] CAI 572 (C.S.).

⁶¹ Pour une liste détaillée, voir : Jean BARIL, *Le BAPE devant les citoyens*, Québec, P.U.L., 2006, p. 189.

durable. Selon nous, le MDDEP et le BAPE doivent être aux premières loges quant il s'agit de défendre ce droit.

g) «subsidiarité»: les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;

La Fédération québécoise des municipalités, ainsi que de nombreux organismes municipaux ont fait connaître leurs préoccupations par rapport au peu de compétences qui leur sont accordées en vertu de la *Loi sur les mines* et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* lorsqu'il est question de mines, de forage et de l'industrie du gaz. Le principe de subsidiarité doit pouvoir être mis en œuvre tout au long des processus d'autorisation et il faut mettre en place des mécanismes d'information et de consultation préalables à toute autorisation ministérielle. Les organismes municipaux et paramunicipaux ne doivent pas se retrouver avec la responsabilité de traiter les eaux usées et les boues de forage de l'industrie, sans avoir eu leur mot à dire sur l'autorisation de ces projets et sans ressources financières pour remplir ces importantes responsabilités.

Par ailleurs, l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est problématique et contraire au principe de subsidiarité. Il faut remplacer cette disposition par un mécanisme permettant de mieux assurer le respect des décisions municipales dont font état les schémas d'aménagement et les règlements d'urbanisme.

L'exploitation potentielle des gaz de schiste doit se faire en tenant compte des volontés municipales en matière d'aménagement et de développement durable de leurs territoires, puisque les fonctions de l'urbanisme sont justement de permettre l'arbitrage des conflits d'usage par la réglementation d'urbanisme. De plus, toute modification de zonage enclenche un processus de consultation publique et permet donc un débat public. Les dispositions de la LAU permettent en ce sens une certaine mise en œuvre du développement durable, ainsi que du principe de subsidiarité. L'effet de l'article 246 est donc de nier le droit à l'autodétermination des collectivités locales et est contraire au principe de subsidiarité et du développement durable.

h) «partenariat et coopération intergouvernementale»: les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci;

Le gouvernement du Québec doit évaluer l'impact sur d'autres territoires de l'éventuelle hausse de production de GES, due au développement de l'industrie des gaz de schiste. Il doit aussi faire de même en considérant l'impact sur les objectifs du

gouvernement canadien en terme de réduction de GES. Cette évaluation reste à faire. Certains prélèvements d'eau pourraient aussi devoir être l'objet d'une attention particulière, en vertu de *l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*⁶², approuvée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2006.

i) «**prévention**»: en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;

Bien sûr, on parle ici de diverses mesures de sécurité à prendre en cas d'autorisation. Nous croyons que ce type de mesures devrait être discuté et étudié en détail lors de l'évaluation environnementale stratégique que nous proposons. Malgré le peu de temps et nos maigres ressources, nous avons pu constater que, par exemple, les distances minimales à respecter entre les forages et les puits d'alimentation en eau potable semblaient être supérieurs dans les États de New York et de la Pennsylvanie, comparé à ce que nous connaissons ici. Cependant, il est certain que **ce principe de prévention implique que tout plan de mesures d'urgence soit accessible et connu du public.**

j) «**précaution**»: lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;

Selon nous, le dossier de l'exploitation des gaz de schiste au Québec requiert l'application du principe de précaution. En effet, ce principe de droit international, reconnu par la Cour Suprême du Canada⁶³, fait maintenant partie du droit québécois en vertu de la *Loi sur le développement durable*. La Cour supérieure du Québec s'est d'ailleurs récemment prononcée sur la portée de la *Loi sur le développement durable* et reprend les propos de la Cour Suprême quant à l'importance du principe de précaution :

L'adoption récente de la *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1[11] et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau* et visant à renforcer leur protection, L.Q. 2009 c. 21[12], démontrent bien que la protection de l'environnement et la volonté d'assurer aux citoyens du Québec une vie saine représentent une préoccupation sociale réelle et urgente pour la Législature provinciale.

...

En 2001, Mme le juge l'Heureux-Dubé formulait les commentaires suivants relativement au "principe de précaution" énoncé en droit international, avant

⁶² <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/Entente.pdf>

⁶³ *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241

même que ce concept ne soit cristallisé en droit québécois par la Loi sur le développement durable...⁶⁴ [nos soulignés]

Le gouvernement québécois est donc lié par le principe de précaution, qu'il se doit d'appliquer là où la certitude scientifique est absente et en présence de risques graves ou irréversibles pour l'environnement.

Or, nous sommes ici en présence de plusieurs incertitudes scientifiques quant aux impacts sur l'environnement de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, plus particulièrement par le processus de fracturation. Plusieurs documents déposés au BAPE soulignent le fait que, si les impacts environnementaux du forage conventionnel sont bien connus, ceux reliés à la fracturation, qui est une technique nouvelle afin de retirer le gaz du shale à l'aide de puits horizontaux, sont encore méconnus, particulièrement au Québec. Devant l'incertitude scientifique entourant l'exploitation des gaz de schiste, l'Agence environnementale américaine (Environmental Protection Agency) a commandé des études scientifiques supplémentaires sur les impacts environnementaux de cette industrie⁶⁵. De plus, l'impact CUMULATIF des nombreux puits pour l'exploration et l'exploitation de cette ressource sur la qualité, de même que la quantité des eaux de surface et souterraines, reste à être évalué.

Par ailleurs, selon le document de consultation du MDDEP, les impacts potentiels de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste comprennent, notamment, la contamination possible des nappes phréatiques et des eaux de surface (en terres agricoles), l'atteinte à la biodiversité, l'érosion, la contamination du sol, la pollution de l'air et la contribution aux changements climatiques par l'émission de gaz à effet de serre. Plusieurs de ces dommages potentiels causés à l'environnement pourraient être graves ou irréversibles.

Le principe de précaution exige donc ici de prendre des mesures effectives pour prévenir une dégradation de l'environnement. Parmi ces mesures, nous proposons que des études scientifiques sur les impacts, y compris cumulatifs, de la fracturation sur la qualité de l'environnement et des ressources en eau soient effectuées avant d'aller plus loin. Ces études doivent servir de base à la consultation du public à tenir en vertu de l'évaluation environnementale stratégique que nous proposons (section 6). En outre, ce principe implique aussi un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec (section 7), tant et aussi longtemps que les impacts de cette exploitation ne sont pas mieux connus et qu'un cadre législatif et réglementaire assurant le développement durable de cette ressource n'est pas adopté.

k) «protection du patrimoine culturel»: le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe

⁶⁴ *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2010 QCCS 1370 (CanLII) aux paras. 90-92.

⁶⁵ Voir document DB65 déposé au BAPE.

d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent;

Quels pourraient être les impacts de cette industrie sur les paysages, les parcs ou les aires protégées? Si, présentement on peut légalement « claimer » le Mont-Royal, l'île d'Orléans ou d'Anticosti, est-il souhaitable d'y voir s'installer des puits de forage avec tout le transport et les infrastructures associées? Y aurait-il lieu d'introduire une distance minimum pour les forages à proximité de toute aire protégée ou de site ayant une valeur paysagère ou culturelle reconnue?

*l) «**préservation de la biodiversité**»:* la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;

La question de l'eau, du respect de ses processus naturels, de l'impact des prélèvements, du rejet des eaux usées dans l'écosystème ainsi que de la perte nette d'eau entraînée par l'industrie doit être évaluée en ayant en tête ce principe. À notre avis, **tout forage devrait être interdit dans un milieu humide, ceux-ci étant déjà en sérieux danger et leur caractère fragile ne permettant pas d'y installer des bassins de rétention sécuritaires.**

*m) «**respect de la capacité de support des écosystèmes**»:* les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

Ici encore, la question de l'eau, du respect de ses processus naturels, de l'impact des prélèvements, du rejet des eaux usées dans l'écosystème ainsi que de la perte nette d'eau entraînée par l'industrie doivent être évalués à l'aune de ce principe. Pour vraiment tenir compte correctement de cette capacité de support, **il faut évaluer aussi les impacts cumulatifs engendrés par l'industrie.** Combien de forages et de prélèvements d'eau un bassin versant particulier peut-il « accepter » sans que la capacité de support de cet écosystème soit affectée? **À notre avis, le manque de données sur cette question est tel qu'il empêche présentement toute prise en compte raisonnable et mesurée de ce principe juridique et scientifique.**

*n) «**production et consommation responsables**»:* des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

L'ajout d'une nouvelle source de production d'énergie à base de carbone correspond-il à ce principe? Pour optimiser l'utilisation des ressources, nous devons viser l'amélioration de l'efficacité énergétique plutôt que le développement d'une énergie polluante. Avons-nous vraiment besoin de développer une ressource contribuant au

réchauffement de la planète? À titre d'exemple, il faut examiner le récent programme de l'ÉPA concernant le transport et le camionnage. Une approche écoefficiente ne devrait-elle pas plutôt privilégier des sources d'énergie comme la biométhanisation, la biomasse, la géothermie ou l'électricité, surtout dans un territoire comme celui du Québec?

o) «**pollueur payeur**»: les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

Outre la *Loi sur le développement durable*, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* réaffirme ce principe :

Les coûts liés à l'utilisation des ressources en eau, dont les coûts de protection, de restauration, de mise en valeur et de gestion, sont assumés par les utilisateurs dans les conditions définies par la loi et en tenant compte des conséquences environnementales, sociales et économiques ainsi que du principe pollueur-payeur⁶⁶.

Suite à l'adoption de cette *Loi sur l'eau*, est entré en vigueur le *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*⁶⁷. Normalement, le volume des prélèvements d'eau nécessaire pour extraire des gaz de schiste devrait assujettir tous les promoteurs à ce règlement, les obligeant à transmettre annuellement au ministre un rapport des prélèvements effectués ainsi qu'à tenir un registre à jour sur certains détails liés à ces prélèvements. **Il nous semble que ces rapports annuels devraient apparaître au registre particulier sur les gaz de schiste, dont nous proposons la création.** Sinon, les exceptions de la *Loi sur l'accès* risquent fort d'empêcher la population de connaître la situation réelle de ces prélèvements et d'évaluer correctement leurs impacts éventuels. Comme nous l'avons expliqué, la *Loi sur l'accès* est un seuil minimum et rien n'empêche d'adopter des mécanismes plus généreux en terme d'accès à l'information.

Par ailleurs, un *Projet de règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*⁶⁸ devrait bientôt être adopté. Selon le MDDEP, « il a pour objectif de récupérer, auprès des utilisateurs de l'eau, une partie des coûts publics et sociétaux de conservation, de restauration et de mise en valeur de l'eau et des écosystèmes aquatiques »⁶⁹. L'extraction minière, ainsi que l'extraction de pétrole et de gaz y sont visées⁷⁰. L'extraction de gaz se verrait appliquer un taux de redevance de 0,07 \$ par mètre cube d'eau utilisé⁷¹. En considérant la moyenne estimée durant les audiences, soit 12 000 mètres cubes d'eau par forage, c'est donc dire que cette redevance rapporterait à l'État la somme de 840 \$. Est-ce suffisant, surtout si on considère les coûts additionnels reliés à cette industrie en termes de traitement des eaux et des boues usées qu'un forage génère?

⁶⁶ *Précitée*, note 10, art. 4.

⁶⁷ c. Q-2, r. 3.2.1

⁶⁸ [En ligne] <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/redevance/reglement.pdf>

⁶⁹ <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/redevance/reglement.htm>

⁷⁰ *Précitée*, note 68, art. 3 par. 2.

⁷¹ *Id.*, art. 5 par. 7.

Les prélèvements d'eau pour l'embouteillage ou la marinade sont soumis à ce tarif, mais ne génèrent pas de tels besoins en traitement postérieurs. Par ailleurs, peut-on évaluer et « tarifier » la valeur de l'eau (20 % du total injecté) qui serait irrémédiablement perdue dans les profondeurs du sous-sol?

D'autre part, quelle sera la contribution économique de l'industrie au coût d'entretien des réseaux routiers secondaires ou municipaux, qui seront fortement sollicités par les exigences de transport de l'industrie ?

Une application correcte du principe de « pollueur-payeur » doit contrecarrer une mauvaise habitude quant à nos ressources naturelles, soit celle de privatiser les profits et de socialiser les coûts. Différentes méthodes existent pour y parvenir (redevances, tarification, taxes sur le carbone), mais le principe de la loi est clair quant au fait que ce sont les personnes qui génèrent la pollution qui doivent assumer les coûts environnementaux liés à leurs activités. Encore là, nous n'avons vu aucune étude précise et concrète faisant l'évaluation de ces coûts pour l'industrie des gaz de schiste. Les éventuelles redevances sur les prélèvements, en vertu d'un règlement qui n'est toujours pas en vigueur, ne peuvent à elles seules assurer le respect de ce principe juridique.

p) « internalisation des coûts »: la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

Outre ce que nous avons indiqué au principe précédent, nous constatons l'absence d'une étude de cycle de vie pour l'industrie des gaz de schiste au Québec. Une autre étude à faire. De plus, si l'ensemble de ces coûts est internalisé, le développement de cette industrie demeure-t-il rentable?

Une fois complétée cette analyse des principes juridiques contenus dans la *Loi sur le développement durable*, il faut aussi faire remarquer qu'elle donne au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'importantes responsabilités quant au respect et à la mise en œuvre des principes qui y sont énumérés⁷². **À ce jour, par le type de mandat fort restreint donné au BAPE et par son incapacité à donner à son ministère le temps et les moyens de produire en temps voulu un document suffisamment étoffé pour la consultation publique à tenir, nous croyons qu'il a manqué à ses devoirs. Il a cependant en main tous les instruments légaux pour corriger le tir.**

⁷² *Précitée*, note 9, art. 13.

4. LES OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION EN VERTU DE LA LOI LE CARACTÈRE COLLECTIF DES RESSOURCES EN EAU ET VISANT À RENFORCER LEUR PROTECTION.

Le 11 juin 2009, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁷³, ci-après appelée « *Loi sur l'eau* ». Qualifiée de « geste historique » pour l'eau du Québec⁷⁴, cette législation marque un point tournant en matière de protection et de gestion de l'eau. En effet, pour la première fois, le législateur vient affirmer clairement que les ressources en eau, tant superficielles que souterraines, sont des ressources collectives (*res communes*) « qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise »⁷⁵. Et parce que ces ressources sont essentielles à la vie et que leur usage doit être commun à tous, le législateur attribue explicitement à l'État le rôle de « gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau »⁷⁶. Il s'agit d'un fait sans précédent, dont le sens et la portée juridique, quoiqu'encore insuffisamment définis, sont appelés selon nous à connaître un important développement.

Prenant appui sur les deux piliers conceptuels du droit québécois de l'eau que constituent l'eau en tant que ressource commune et l'État en tant que gardien de cette ressource, la *Loi sur l'eau* établit dans un premier temps une série de principes, de droits et de devoirs qui confèrent à cette ressource naturelle un statut particulier et une valeur prééminente. C'est ainsi que cette loi reconnaît à tout citoyen le droit d'accéder à l'eau potable pour son alimentation et son hygiène⁷⁷ et que, désormais, tout ce qui concerne la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'eau est d'intérêt général⁷⁸. Cette loi énonce par ailleurs d'importants principes qui, on le verra, doivent pouvoir trouver application dans le développement de l'industrie des gaz de schiste : le **principe utilisateur-payeur**⁷⁹ aux termes duquel l'utilisateur de l'eau doit en assumer les coûts de protection, de restauration, de mise en valeur et de gestion, le **principe de prévention**⁸⁰ en vertu duquel chacun a la responsabilité de prévenir ou de limiter les atteintes à l'eau et de contribuer à leur protection, le **principe de réparation**⁸¹ qui prescrit à toute personne le devoir de réparer les dommages qu'elle cause à l'eau et, enfin, le **principe de transparence et de participation**⁸² établissant à la fois le droit d'accès de la population à toute information relative à l'eau que détiennent les autorités publiques et le droit de participer aux décisions prises par ces autorités en matière d'eau.

⁷³ *Précitée*, note 10.

⁷⁴ MDDEP, communiqué de presse du 12 juin 2009.

⁷⁵ *Précitée*, note 10, art.1.

⁷⁶ *Id.*, Préambule (troisième considérant) et art.8.

⁷⁷ *Id.*, art.2.

⁷⁸ *Id.*, art.3.

⁷⁹ *Id.*, art.4.

⁸⁰ *Id.*, art.5.

⁸¹ *Id.*, art.6.

⁸² *Id.*, art.7.

La *Loi sur l'eau* investit ensuite l'État de nouvelles responsabilités relativement à la protection et à la gestion de l'eau, définissant ainsi avec davantage de précision son rôle de «gardien de la ressource eau», et lui attribue de nouveaux pouvoirs propres à permettre à l'État de mieux remplir ce rôle. C'est ainsi que cette loi institue un tout nouveau régime de responsabilité environnementale sans égard à la faute, applicable en cas d'atteinte aux ressources en eau. En fait, le Procureur général du Québec se voit reconnaître un droit de recours en justice, de nature civile, lui permettant de poursuivre, au nom de la collectivité à qui appartiennent les ressources en eau, quiconque porte atteinte à ces ressources, et ce, peu importe qu'il y ait ou non faute ou illégalité, afin d'obtenir réparation pour ces dommages écologiques par une remise en l'état initial, par des mesures compensatoires ou par le versement d'indemnités⁸³.

Mais, par-dessus tout, c'est au travers du nouveau régime d'autorisation des prélèvements d'eau mis en place par la *Loi sur l'eau*⁸⁴ que l'on peut, à notre avis, le mieux apprécier le sens et la portée du rôle de gardien désormais conféré à l'État en matière de protection et de gestion de l'eau. Parmi les principales mesures que prévoit ce régime, il faut d'abord noter les obligations qui incomberont au gouvernement et au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs lorsqu'ils autoriseront un prélèvement d'eau en vertu des nouvelles dispositions introduites dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* par la *Loi sur l'eau*: ils seront tenus «**d'assurer la protection des ressources en eau, notamment en favorisant une gestion durable, équitable et efficace de ces ressources ainsi qu'en prenant en compte le principe de précaution et les effets du changement climatique**»⁸⁵. Ils seront en outre tenus de «**satisfaire en priorité les besoins de la population en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable**»⁸⁶. Enfin, ils devront également voir à «**concilier les besoins des écosystèmes aquatiques avec ceux des activités humaines**»⁸⁷.

La *Loi sur l'eau* accorde par ailleurs au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs des pouvoirs discrétionnaires d'une portée sans précédent au regard des autorisations de prélèvement d'eau. En effet, les dispositions de cette loi situent formellement ces autorisations dans une perspective de développement durable en prévoyant que les décisions du ministre doivent tenir compte non seulement de critères proprement environnementaux (comme c'est le cas pour les autres autorisations délivrées en vertu de la LQE, dont l'article 22), mais aussi d'éléments à caractère économique et social ainsi que des volontés du monde municipal en matière d'aménagement et de développement du territoire⁸⁸. La loi prévoit en outre que, dans l'exercice de son pouvoir d'autoriser les prélèvements d'eau, le ministre peut «*prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiqué*», y compris des exigences plus sévères que celles prévues par règlement si «*nécessaire pour assurer une protection accrue de l'environnement*», et refuser son autorisation, ou modifier d'office une autorisation déjà

⁸³ *Id.*, art.8.

⁸⁴ *Id.*, art.19.

⁸⁵ *Id.*, art.31.76, premier alinéa.

⁸⁶ *Id.*, art.31.76, second alinéa.

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Id.*, art.31.77.

délivrée, **pour des motifs d'intérêt public**⁸⁹, ce qui va bien au-delà des pouvoirs que détient actuellement le ministre dans le cadre des autres régimes d'autorisation prévus par la LQE (articles 22, 32, 48, 70.1, etc.). La *Loi sur l'eau* va même jusqu'à attribuer au gouvernement et au ministre le pouvoir, tout à fait exceptionnel, de modifier ou de faire cesser en tout temps tout prélèvement d'eau qui «*présente un risque sérieux pour la santé publique ou pour les écosystèmes aquatiques*», et ce, sans aucune indemnité de la part de l'État et peu importe la loi qui a autorisé ce prélèvement, notamment la *Loi sur les mines*⁹⁰.

Enfin, nous ne saurions compléter cette brève présentation de la *Loi sur l'eau* sans souligner l'introduction dans la LQE d'importantes dispositions destinées à la mise en œuvre, au Québec, de l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* signée en 2005 avec plusieurs gouvernements étrangers. Ces dispositions pourvoient à l'établissement de règles très strictes pour régir les conditions d'autorisation des prélèvements d'eau qui y sont soumis, de même que pour l'utilisation des ressources en eau et l'évaluation des impacts des différents usages de ces ressources à moyen et long terme⁹¹. Ces dispositions, dont l'application s'impose impérativement au gouvernement du Québec en raison des engagements pris envers d'autres États ou province, pourraient certes poser des contraintes particulières au développement de l'industrie des gaz de schiste dans la mesure où des droits miniers seraient accordés pour la recherche et l'exploitation de tels gaz dans le territoire, très vaste, visé par ces dispositions et l'Entente susmentionnée.

Que nous indique ce court rappel du contenu de la *Loi sur l'eau* au regard du développement actuel et futur de l'industrie des gaz de schiste? Essentiellement deux choses, à notre avis.

1° L'État fait défaut de remplir adéquatement son rôle de «gardien de la ressource eau» dans le contexte actuel

Ainsi que le révèle l'information présentement disponible sur les activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, les ressources en eau, tant de surface que souterraines, sont, parmi les composantes de l'environnement, celles qui subissent le plus de pression et qui présentent le plus haut risque de dommages en raison de ces activités. Cela étant, l'État, à titre de gardien des intérêts de la collectivité québécoise dans les ressources en eau, doit donc faire preuve de la plus grande prudence dans ses décisions relatives à ces activités puisqu'elles sont susceptibles d'altérer les propriétés physiques, chimiques ou biologiques de ces ressources. Conséquemment, ceux qui, au nom de cet État, sont appelés en vertu de la loi à contrôler les conditions d'exercice de ces activités par leurs pouvoirs de réglementation ou d'autorisation, qu'il s'agisse du gouvernement lui-même, du ministre des Ressources naturelles et de la Faune en vertu de la *Loi sur les mines*, ou du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en vertu de la LQE, sont tenus d'agir dans le meilleur intérêt de la population à

⁸⁹ *Id.*, art.31.79.

⁹⁰ *Id.*, art.31.85 et 31.86.

⁹¹ *Id.*, art.31.88 à 31.104.

qui appartiennent les ressources en eau et d'éviter toute décision pouvant leur porter atteinte.

Manifestement, les permis ou autorisations qui ont été délivrés jusqu'à maintenant pour permettre la réalisation d'activités de recherche et d'extraction des gaz de schiste ne peuvent, de notre point de vue, satisfaire aux obligations qui incombent à l'État en tant que gardien des ressources en eau. D'une part, en raison du déficit d'informations avoué par les autorités gouvernementales concernant les technologies ou substances utilisées, entre autres pour le fractionnement hydraulique, ainsi que leurs effets à court, moyen et long terme sur les eaux de surface ou souterraines. D'autre part, à cause de l'insuffisance des normes actuelles encadrant les conditions d'exercice des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, insuffisance qui a d'ailleurs conduit le ministre responsable à mandater le BAPE aux fins d'y pallier. **Selon nous, toute décision d'autoriser pareilles activités de recherche et d'extraction de gaz de schiste prise par l'Administration dans ce contexte constitue, en ce qu'elle pourrait avoir pour effet de nuire aux ressources en eau et aux intérêts de la collectivité à qui elles appartiennent, un manque flagrant de prudence et, partant, une violation du principe de précaution et du principe de prévention. En outre, comme ces permis ou autorisations délivrés en vertu de la *Loi sur les mines* et de la LQE l'ont été, et le seront encore, sans aucune information ni consultation publiques, il s'agit là d'une méconnaissance évidente du principe de transparence et de participation ainsi que des dispositions de l'article 3 de la *Loi sur l'eau*.**

Nous en venons donc à la conclusion que, jusqu'à ce que le gouvernement ait comblé son déficit d'informations et qu'il ait procédé à la mise en œuvre de nouvelles normes, seule l'imposition d'un moratoire sur les activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste pourrait permettre à l'État de satisfaire aux obligations inhérentes à sa fonction de gardien des ressources en eau et de respecter la lettre et l'esprit de la nouvelle *Loi sur l'eau*.

2° le contrôle environnemental du MDDEP sur les activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste doit être renforcé

Selon l'information la plus récente dont nous avons pu prendre connaissance, «*les fonctionnaires [du MRNF] seraient en train d'écrire la loi [qui encadrera l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures] en collaboration avec les différents ministères*»⁹². Cette information nous semble inquiétante pour au moins deux bonnes raisons. D'abord, le gouvernement est déjà à pied d'œuvre pour élaborer rapidement le nouveau régime juridique destiné à régir les activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, donc avant même que le BAPE ait complété son mandat d'enquête et d'audiences publiques et fourni au gouvernement, via son rapport, des informations en principe plus approfondies et objectives sur ces activités et leurs effets sur l'environnement et la santé publique. Cela risque de rendre plusieurs des recommandations du BAPE, au mieux, plus difficiles d'application et, au pire, caduques avant même leur transmission au gouvernement.

⁹² Déclaration de l'attachée de presse de la ministre Normandeau, *Le Devoir*, Montréal, 8 novembre 2010, p.A-8.

Ensuite, le fait que la responsabilité de mettre au point ce nouveau régime juridique relève du MRNF peut faire raisonnablement craindre que les intérêts de l'industrie des gaz de schiste prévalent sur les préoccupations environnementales ou sociales et que les activités de cette industrie soient soustraites en définitive au contrôle du MDDEP, au bénéfice d'une nouvelle entité gouvernementale titulaire d'un pouvoir décisionnel à la fois sur les questions techniques, environnementales et sociales soulevées par ces activités.

Un tel scénario, s'il devait s'avérer, ne manquerait certainement pas de soulever un vif questionnement de notre part, ne serait-ce qu'en raison de la fragmentation encore plus grande des règles de droit et des responsabilités en matière de protection et de gestion de l'eau au Québec. Or cette fragmentation, comme l'a si bien noté la commission Beauchamp dans son rapport sur la gestion de l'eau au Québec⁹³, favorise «*la déresponsabilisation de certains acteurs à l'égard de l'eau et la dégradation de sa qualité*» et «*ne permet pas de régler les conflits d'usages*», en plus «*de ne pas favoriser la gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques*».

Plus préoccupant encore, un tel scénario irait nettement à l'encontre de la volonté que le législateur a exprimée avec force dans la toute récente *Loi sur l'eau* (juin 2009) quand il a renforcé substantiellement les responsabilités et pouvoirs du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en matière de contrôle des prélèvements d'eau. Ce faisant, le nouveau régime d'autorisation des prélèvements d'eau mis en place par cette loi consacre le rôle de «gardien des ressources en eau» confié à ce ministre et constitue le moyen privilégié par le législateur pour harmoniser les interrelations entre les divers ministères et organismes du gouvernement et, ultimement, pour assurer la concertation intersectorielle et territoriale dans le domaine de l'eau. Donc, le prochain encadrement juridique des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste doit éviter de porter atteinte à ce régime d'autorisation en écartant ou limitant les responsabilités et pouvoirs de ce ministre quant au contrôle des conséquences de ces activités sur l'environnement, la santé publique et sur les autres usages de l'eau. **Selon nous, ce nouvel encadrement en voie d'élaboration doit, au contraire, viser le renforcement du régime d'autorisation mis en place par la *Loi sur l'eau* au regard de ces activités, notamment par l'édiction de nouvelles règles visant à démocratiser davantage la gestion de l'eau au Québec par l'amélioration de l'information et de la participation du public aux décisions du ministre concernant ces mêmes activités.**

⁹³ Commission sur la gestion de l'eau au Québec (BAPE, 2000, tome I, pp.98-99).

5. NOS OBLIGATIONS DE RÉDUCTION DE GAZ À EFFET DE SERRE

Le Québec s'est récemment doté d'un plan d'action⁹⁴ de lutte contre les changements climatiques ainsi que d'une cible de 20 % de réduction des gaz à effet de serre d'ici 2020, avec comme année de référence de 1990⁹⁵. Dans ce Plan d'action, le premier ministre Jean Charest déclare :

Les changements climatiques auront d'importants impacts sur les sociétés et les écosystèmes. Ils obligeront les États à rendre leur économie moins émettrice de carbone, tout en affrontant une concurrence mondiale croissante. Dans cette perspective, les États et les sociétés qui sauront prendre le virage de cette nouvelle économie en émergence pourront participer pleinement à l'atténuation des changements climatiques, tout en étant prospères. Le Québec est déterminé à relever les nombreux défis qu'impliquent de tels changements et il le fera en développant de manière durable⁹⁶.

Il ajoute, à juste titre selon nous, que « les changements climatiques représentent le plus grand défi environnemental auquel la planète ait jamais été confrontée »⁹⁷. **Nous devons donc nous demander comment le développement de l'industrie des gaz de schiste pourrait réduire nos émissions de GES et contribuer à l'atteinte de nos objectifs.**

La ministre Normandeau a déclaré que l'exploitation des gaz de schiste contribuerait à réduire les émissions de gaz à effet de serre au Québec⁹⁸, mais encore faut-il le démontrer. Il est vrai que le gaz naturel produit moins de GES que le pétrole. Par contre, contrairement à l'énergie produite par des ressources renouvelables et relativement carboneutres telles que l'hydroélectricité, l'éolien ou la géothermie, disponibles en abondance au Québec, il n'est pas une ressource renouvelable et surtout, il contribue de façon importante au réchauffement de la planète. Si le gaz naturel est utilisé pour remplacer d'autres sources d'énergie plus polluante, comme le mazout ou le charbon, alors il peut contribuer à réduire les émissions de GES totales. C'est ce qui se passe aux États-Unis maintenant, où le gaz naturel retiré du shale, contribue à remplacer le charbon et le pétrole comme sources d'énergie. Cependant, au Québec, notre source principale d'énergie est l'hydroélectricité et aucune étude indépendante n'y a démontré le potentiel de remplacement positif des gaz de schiste. De plus, dans le domaine des

⁹⁴ *Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir, Plan d'action 2006-2012*, Juin 2006, http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/index-mesures.htm. L'Assemblée nationale, de façon unanime, a aussi adopté des moyens pour atteindre ces objectifs, par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques*, L.Q. 2009, c.33.

⁹⁵ MDDEP, « Cible de réduction des émissions de GES : Avec une cible de -20 % pour 2020, le Québec est un leader dans la lutte aux changements climatiques », Communiqué de presse, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquie.asp?No=1591>

⁹⁶ *Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir, Plan d'action 2006-2012*, page 1.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ Alexandre SHIELDS, « Faire passer le Québec au gaz d'ici 10 ans », *Le Devoir*, 17 septembre 2010, p. A-1.

transports, qui contribuent à 37,4 % aux émissions de GES au Québec,⁹⁹ le potentiel de remplacement du pétrole par le gaz naturel est marginal¹⁰⁰.

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

⁹⁹ *Plan d'action 2006-2012*, à la p.13

¹⁰⁰ ÉQUITERRE, *Quelle place pour les gaz de schiste dans la lutte aux changements climatiques?*, 13 sept 2010. [En ligne]. <http://www.equiterre.org/publication/quelle-place-pour-le-gaz-de-schiste-dans-la-lutte-aux-changements-climatiques-2010>

6. POUR UNE VÉRITABLE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE DE L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE

L'actuelle procédure d'évaluation des impacts environnementaux s'applique à des projets précis et ne permet guère de débattre des enjeux et des choix de développement que ces projets sous-tendent. Par exemple, on étudie les impacts d'un barrage, mais pas ceux des choix énergétiques. Cette façon de faire au « cas par cas » est difficilement conciliable avec la recherche d'un développement durable. Donc, sur le plan international on trouve de plus en plus la volonté d'inscrire l'évaluation des impacts en amont des projets particuliers, dès l'étape de la planification des projets de politiques, des plans et des programmes. On vise ainsi à favoriser la planification territoriale, sectorielle ou régionale. On nomme alors cette procédure « évaluation environnementale stratégique ».

Au cours des années 1980, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland) et la Banque mondiale ont insisté sur l'importance de telles évaluations. Adopté en 1992 à Rio, le programme *Action 21* favorise l'évaluation des effets des décisions avant et pendant leur application, non seulement des projets, mais aussi des politiques et programmes gouvernementaux¹⁰¹.

En 1994, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe adopte une convention indiquant que les Parties « s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes »¹⁰². Dès 1998, la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (Convention d'Aarhus) prévoit « que le public participe à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires [nos soulignés]¹⁰³. En 2001, l'Union européenne adopte à son tour une directive sur l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement, pour se conformer aux engagements pris en vertu de la Convention d'Aarhus.¹⁰⁴ Puis, faisant suite à la *Convention sur l'évaluation d'impacts sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, 35 pays membres de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe ont signé, en mai 2003 à Kiev, l'adoption du *Protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques*¹⁰⁵. Ce Protocole

¹⁰¹ NATIONS UNIES, *Action 21*, Rio de Janeiro. Chapitre 8.5. [En ligne].

<http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/action8.htm>

¹⁰² NATIONS UNIES, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, New-York, Nations Unies, 1999, 24 p., art. 7.

¹⁰³ COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, Aarhus, 1998, Doc. UN ECE/CEP/43 (1998), Art. 7 [En ligne].

<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf> [ci-après « Convention d'Aarhus »].

¹⁰⁴ *Directive 2001/42/CE*

¹⁰⁵ NATIONS UNIES, *Protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques*, Doc. ECE/MP.EIA/2003/2. [En ligne].

<http://www.unece.org/env/eia/documents/protocolfrench.pdf>

vient d'ailleurs d'entrer en vigueur, le 11 juillet 2010 et l'Union européenne l'ayant ratifié, il fera partie de l'encadrement juridique de tous ses pays membres¹⁰⁶.

Étant donné l'importance de ce Protocole pour la compréhension de ce qu'il nous faut faire au Québec pour évaluer correctement l'industrie des gaz de schiste, ainsi que les exigences liées à ce type d'évaluation, nous reproduisons certaines de ses dispositions. Son objet est défini à son article premier :

Le présent Protocole a pour objet d'assurer un degré élevé de protection de l'environnement, y compris de la santé :

- a) En veillant à ce que les considérations d'environnement, y compris de santé, soient entièrement prises en compte dans l'élaboration des plans et des programmes;
- b) En contribuant à la prise en considération des préoccupations d'environnement, y compris de santé, dans l'élaboration des politiques et des textes de loi;
- c) En établissant des procédures claires, transparentes et efficaces d'évaluation stratégique environnementale;
- d) En assurant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale; et
- e) En intégrant, par ces moyens, les préoccupations d'environnement, y compris de santé, aux mesures et instruments destinés à promouvoir le développement durable.

Puis, l'article 2 (6) définit ce qu'est une évaluation environnementale stratégique :

L'expression «évaluation stratégique environnementale» désigne l'évaluation des effets probables sur l'environnement, y compris sur la santé, qui comprend la délimitation du champ d'un rapport environnemental et son élaboration, la mise en oeuvre d'un processus de participation et de consultation du public et la prise en compte du rapport environnemental et des résultats du processus de participation et de consultation du public dans un plan ou programme;.

Le développement éventuel d'une industrie comme les gaz de schiste relève directement du champ d'application du Protocole :

Une évaluation stratégique environnementale est effectuée pour les plans et programmes qui sont élaborés pour l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, l'industrie, y compris l'extraction minière, les transports, le développement régional, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les télécommunications, le tourisme, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou l'affectation des sols, et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés à l'annexe I, ainsi que de tout autre projet énuméré à l'annexe II qui doit faire l'objet d'une évaluation stratégique en vertu de la législation nationale, pourra être autorisée à l'avenir¹⁰⁷ [Nos soulignés].

¹⁰⁶ http://www.unece.org/press/pr2010/10env_p22f.htm

¹⁰⁷ *Précité*, note 105, art. 4 (2).

La question de la qualité et du contenu obligatoire de l'information préalable mise à la disposition du public, le « Rapport environnemental », fait l'objet de l'article 7 :

1. Pour les plans et programmes qui doivent faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale, chaque Partie veille à ce qu'un rapport environnemental soit élaboré.
2. Ce rapport détermine, décrit et évalue, conformément à la délimitation du champ effectuée au titre de l'article 6, les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur la santé, de la mise en oeuvre du plan ou du programme et des solutions de remplacement raisonnables. Il comprend les informations spécifiées à l'annexe IV qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu :
 - a) Des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes;
 - b) Du contenu et du degré de précision du plan ou du programme et de l'état d'avancement du processus décisionnel;
 - c) De l'intérêt du public; et
 - d) Des besoins d'information de l'organe décisionnaire.
3. Chaque Partie veille à ce que les rapports environnementaux aient la qualité voulue pour satisfaire aux prescriptions du présent Protocole.

En outre, contrairement au mandat étroit donné par le ministre au BAPE, le Protocole prévoit que « Chaque Partie veille à ce que le public ait la possibilité de participer de manière effective, en temps voulu et le plus tôt possible, lorsque toutes les options sont encore envisageables, à l'évaluation stratégique environnementale des plans et programmes »¹⁰⁸ [Nos soulignés]. On prévoit aussi des obligations visant à faire en sorte que les Parties « tiennent dûment compte » des observations reçues du public lors de la consultation, entre autres en motivant la manière dont elles ont été intégrées dans la prise de décision¹⁰⁹. Le Canada a ratifié la Convention « mère », mais n'a toujours pas signé ce Protocole.

Par ailleurs, nos voisins de l'État de New York ont procédé à une telle évaluation concernant l'industrie des gaz de schiste en 1992. Or, devant le constat que le volume d'eau exigé par les forages était supérieur à ce qui avait été initialement évalué et de la durée plus longue des inconvénients liés à de multiples forages sur un même site, cet État a décidé, en 2008, de procéder à une évaluation environnementale stratégique supplémentaire (*Supplemental Generic Environmental Impact Statement*)¹¹⁰.

Au Québec, il n'y a pas de procédure spécifique d'évaluation environnementale stratégique. Pourtant, les rapports de la Commission Lacoste¹¹¹ et de

¹⁰⁸ *Id.*, art. 8 (1)

¹⁰⁹ *Id.*, art. 11.

¹¹⁰ <http://www.dec.ny.gov/energy/47554.html>

¹¹¹ Paul LACOSTE, *L'évaluation environnementale : une procédure à généraliser, une procédure d'examen à parfaire*, rapport du Comité de révision de la procédure d'évaluation des impacts environnementaux, Québec, Gouvernement du Québec, 1988, 169 p.

la Commission de l'aménagement et de l'équipement¹¹² l'ont proposée il y a déjà longtemps. En 1998, le Comité interministériel sur le développement durable a créé un groupe de travail sur cette question, qui a remis son rapport en 2000¹¹³. Aucune suite n'y a été donnée. Le rapport 2003-2004 du Vérificateur général du Québec déplore d'ailleurs que l'évaluation environnementale stratégique ne soit toujours pas employée dans le processus de décision gouvernemental¹¹⁴. Cependant, en vertu de l'article 6.3 de la LQE, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut demander au BAPE de tenir enquête et audiences sur des sujets de cette nature. On parle alors « d'audiences génériques », semblable à celle en cours. Cependant, le manque d'encadrement réglementaire sur son contenu, sa durée, ses exigences d'information préalable fait en sorte que, comme dans ce cas-ci, le gouvernement peut gravement mettre en péril l'utilité et la légitimité d'une telle audience.

Pourtant, l'évaluation environnementale stratégique est particulièrement utile lorsque cela implique un choix de société ayant des conséquences sur plusieurs générations, dont certaines n'auront pas participé à la décision¹¹⁵. L'évaluation environnementale stratégique sert aussi à tenir compte des impacts cumulatifs, alors que l'évaluation par projet s'attarde généralement aux impacts directs et indirects d'un projet précis. Il est d'ailleurs impossible pour le promoteur d'un projet particulier de posséder les données sur les impacts cumulatifs de projets du même genre, sauf si l'État instaure un mécanisme pour les colliger et les analyser. De plus, des centaines de petits projets qui n'atteignent pas les seuils de déclenchement d'une étude d'impact peuvent avoir à la longue un impact très important qui risque de n'être jamais évalué. À cet égard, les multiples forages nécessaires pour extraire le gaz de schiste nécessitent certainement un tel type d'évaluation préalable. À l'instar de *l'Association québécoise pour l'évaluation des impacts*¹¹⁶, nous croyons que devant des impacts à moyen terme subtils ou difficilement mesurables, une telle évaluation devrait s'inspirer du principe juridique de précaution¹¹⁷.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale stratégique est de nature à alléger le processus d'autorisation subséquent des projets découlant des programmes ou des politiques et d'y réduire la polarisation découlant des débats entourant la justification des

¹¹² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*, Rapport de la Commission parlementaire de l'aménagement et des équipements, Québec, Gouvernement du Québec, 1992, 72 p.

¹¹³ Pierre ANDRÉ, Claude E. DELISLE et Jean-Pierre REVÉRET, *L'évaluation des impacts sur l'environnement : Processus, acteurs et pratiques*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 2^e éd., 2003, p. 413.

¹¹⁴ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, Tome I, Québec, Publications Québec, 2004, p. 60 et ss.

¹¹⁵ AQÉI, *L'avenir de l'évaluation environnementale au Québec*, novembre 2004, p. 10 [En ligne].
<http://www.aqei.qc.ca/posit/index.htm>

¹¹⁶ L'AQÉI s'est d'ailleurs prononcée de nombreuses fois en faveur de ce type d'évaluation et a publiquement demandé qu'il en soit tenu une concernant les gaz de schiste. Voir :
<http://www.aqei.qc.ca/posit/EEScommeOutildePlanification.htm#MPA>

¹¹⁷ AQÉI., *op. cit.*, note 115, p.10.

projets¹¹⁸. **Selon nous, une réelle évaluation environnementale stratégique de la filière des gaz de schiste, satisfaisant aux critères développés internationalement et ayant la crédibilité nécessaire pour que ces conclusions rassemblent la population, plutôt que de la diviser, est la meilleure solution pour l'ensemble des intervenants en cette matière.** Même l'industrie admet qu'il n'y a pas urgence et que nous sommes encore à quelques années d'une véritable commercialisation du potentiel gazier du Québec.

Nous rappelons à la Commission que le BAPE lui-même, en 2005, avait proposé au ministre de procéder à un tel type d'évaluation pour la filière éolienne¹¹⁹. Le ministre s'y est refusé et on s'est retrouvé avec de nombreux conflits sociaux entourant le développement de cette filière, pourtant prometteuse au départ. On ose à peine imaginer ce qui risque de se passer avec le développement d'une filière controversée comme celle des gaz de schiste, à défaut d'une évaluation stratégique environnementale crédible.

Étant donné que le gouvernement dit vouloir s'inspirer des meilleures pratiques existantes en ce qui concerne les gaz de schiste, nous considérons que c'est ce type d'évaluation environnementale stratégique que doit proposer le BAPE. Il l'a d'ailleurs déjà fait pour la question des hydrocarbures dans le St-Laurent, où la Commission d'enquête concluait son rapport de la façon suivante :

La commission a aussi constaté que plusieurs participants ont remis en question, dans une perspective de développement durable, le bien-fondé et les objectifs de programmes de recherche pétrolière et gazière dans le Saint-Laurent, tel celui proposé par Hydro-Québec en 2002. La commission est d'avis que l'évaluation des enjeux du développement des hydrocarbures dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent doit se faire dans la foulée d'une évaluation environnementale stratégique intégrant les aspects sociaux, économiques et biophysiques et faisant appel aux communautés insulaires et côtières¹²⁰.

Nous ne nous attendons à rien de moins de l'actuelle Commission en ce qui concerne l'exploitation des gaz de schiste dans les basses terres du St-Laurent et, conséquemment, qu'elle recommande la tenue d'une évaluation environnementale stratégique avant d'aller plus loin.

¹¹⁸ AQÉI, *Évaluation environnementale et compétitivité : l'évaluation environnementale est-elle devenue un labyrinthe ?*, Montréal, 2000, p 3. [En ligne].

<http://www.aqei.qc.ca/publi/congressynth.html#anchor1101903>.

¹¹⁹ BAPE, *La participation du public au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement dans une approche de développement durable au Québec*, Document interne remis au ministre de l'Environnement en 2005. Le BAPE y faisait valoir que dans le cadre du développement de la filière éolienne, on devrait tenir une audience générique nationale ou des audiences génériques régionales dans les régions concernées. Les projets découlant de ces audiences génériques pourraient ensuite faire l'objet d'une directive allégée et, conséquemment, d'une étude d'impact simplifiée.

¹²⁰ BAPE, *Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent*, Rapport # 135, p. 95. Cette évaluation environnementale stratégique est d'ailleurs en cours et a permis de conclure que ce type d'activité devait être prohibé dans l'estuaire.

7. VERS UN MORATOIRE PERMETTANT L'AMÉLIORATION DES CONNAISSANCES ET DU CLIMAT SOCIAL

Les audiences ont permis de constater le déficit d'information existant au Québec sur un certain nombre de questions essentielles à une véritable évaluation environnementale de l'industrie des gaz de schiste. Selon nous, sans ces connaissances manquantes, il est tout à fait illusoire de vouloir proposer un « cadre législatif et réglementaire » qui soit respectueux du développement durable que notre société veut et doit atteindre. Par exemple, il manque toujours un réel portrait des aquifères au Québec, des ressources en eau par bassin versant, des possibilités de prélèvements et de traitements des eaux par régions, une étude sur les effets de la perte nette des eaux de surface causée par l'injection, etc. De telles études pourraient être réalisées par le Bureau des connaissances sur l'eau, mis en place en 2009, suite à l'adoption de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*¹²¹.

Une étude est aussi requise sur les impacts sur notre production de GES et les méthodes à mettre en place pour s'assurer qu'un éventuel développement de l'industrie serve à atteindre les objectifs de réduction que nous nous sommes fixés, ainsi que ceux, probablement encore plus exigeants, qui viendront après l'expiration du Protocole de Kyoto en 2012. Le MDDEP est à préparer l'appel d'offres pour une telle étude indépendante. Les résultats de cette étude seront essentiels à une prise de décision éclairée.

Même chose quant aux produits chimiques utilisés, à leur composition et réaction, de façon à bien documenter leurs impacts possibles sur la santé humaine et l'environnement. Les représentants du ministère de la Santé et des Affaires sociales ont indiqué leur impossibilité actuelle à pouvoir répondre à ces questions, faute de données.

Il existe présentement parmi la population le sentiment fort répandu que le gouvernement cherche à précipiter la décision face au développement de l'industrie des gaz de schiste. Cette impression a d'ailleurs été corroborée par de nombreux commentateurs et observateurs. Le type de mandat donné au BAPE a d'ailleurs contribué à cet état d'esprit.

Nous croyons que pour ramener la paix sociale et la sérénité d'esprit nécessaire à un débat public honnête et rigoureux quant au développement potentiel de cette industrie, il faut instaurer un moratoire jusqu'à la conclusion de l'évaluation environnementale stratégique à tenir. Ce n'est pas de l'immobilisme que de vouloir être pleinement informé avant de prendre une décision, surtout lorsqu'elle engage des ressources essentielles comme l'air et l'eau. On parle ici d'une activité qui pourrait engendrer le forage de 500 puits annuellement sur une grande partie du territoire du Québec, pas de l'agrandissement d'une marina!

¹²¹ Précitée, note 10, art. 16.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale du Québec a tous les pouvoirs et les outils légaux en main pour instaurer un tel moratoire sans encourir de responsabilité financière à l'égard des différents promoteurs de cette industrie. De fait, un règlement du gouvernement ne peut avoir pour effet de porter atteinte aux droits acquis, ni avoir de portée rétroactive. Seule une loi peut avoir de tels effets, comme l'illustre très bien le moratoire imposé par loi dans le dossier de la production porcine. La récente *Loi sur l'eau* prévoit aussi que l'État n'aura à verser aucune indemnité advenant une atteinte à certains droits préalablement accordés¹²².

Le fait que le gouvernement ait déjà conclu à la nécessité d'apporter des modifications au cadre légal régissant l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures, de même que la déclaration du ministre à l'effet que les connaissances détenues par le MDDEP demeuraient fragmentaires, au point de devoir mandater le BAPE, constituent un aveu de la faiblesse de l'encadrement juridique actuel de cette industrie. Si on ajoute à cela l'évidente confusion ayant existé au sein des divers ministères concernant les exigences légales d'autorisation, il nous semble nécessaire de surseoir sans délai à toute activité d'exploration des gaz de schiste déjà autorisée en vertu de cet encadrement, dans le but de prévenir ou de limiter les atteintes à l'environnement.

Nous sommes conscients du caractère « politique » qu'a pris le mot moratoire au Québec. Deux partis d'opposition ont déposé des projets de loi en ce sens et les déclarations ministérielles à l'effet contraire ne se comptent plus. Cependant, le Québec a déjà connu des moratoires, tant sur le développement de l'industrie porcine que sur celui de l'extraction d'hydrocarbures dans le Saint-Laurent, et le BAPE n'y est pas étranger. Leur impact a été généralement jugé comme positif et a permis de prendre des décisions dans un climat social moins explosif. Un moratoire, par définition, n'a pas de vocation permanente. Il s'agit d'une pause, d'une trêve, d'un délai entre deux événements.

Selon nous, la Commission doit recommander au gouvernement la présentation d'un projet de loi imposant un moratoire, visant à la fois la suspension de toute activité d'exploration des gaz de schiste actuellement autorisée et l'interdiction de délivrer tout nouveau permis. Ce moratoire devrait être en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel encadrement juridique soit adopté par l'Assemblée nationale, suite à une évaluation environnementale stratégique permettant l'information et la participation du public les plus complètes.

¹²² *Id.*, art. 38. Article actuellement non en vigueur, en attente du règlement d'application.

8. RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES QUANT À D'ÉVENTUELS MÉCANISMES D'AUTORISATION

Nous tenons à réitérer notre opposition au fait que la Commission se limite au mandat étroit donné par le ministre. Elle doit interpréter largement ce mandat, conformément à une tradition bien établie lors de précédentes audiences génériques et recommander la tenue d'une évaluation environnementale stratégique, avec le temps et les moyens nécessaires pour assurer une information et une participation publique de qualité.

Cependant, le gouvernement du Québec semble vouloir précipiter toutes les décisions entourant le développement des gaz de schiste au Québec. Même en supposant que la présente Commission du BAPE reprenne la recommandation d'une évaluation environnementale stratégique accompagnée d'un moratoire, le gouvernement peut fort bien décider d'aller de l'avant. Nous indiquons donc ici certaines pistes pour un éventuel encadrement de l'industrie, même si le manque d'information et le peu de temps qui nous a été accordé empêchent l'élaboration d'obligations et de mécanismes légaux précis et respectueux du développement durable de la société québécoise.

Il faut s'assurer de connaître tous les détails relatifs aux produits chimiques utilisés, tant en terme de quantité que de concentration, si on veut que la LQE soit respectée. En effet, la LQE reconnaît le droit à l'environnement des citoyens et leur accorde le recours à l'injonction pour faire respecter l'environnement ainsi que les conditions d'autorisation des projets. La connaissance publique des contaminants utilisés et des éventuelles normes d'autorisation s'y rattachant devient alors essentielle.

Étant donné les enjeux majeurs sur l'eau, l'air, les GES, toute la supervision d'éventuels mécanismes d'autorisation touchant l'industrie des gaz de schiste devrait relever du MDDEP plutôt que du MRNF.

La LQE accorde actuellement un traitement différent selon ce qu'un forage est « exploratoire » ou pour « l'exploitation », en présumant que les impacts environnementaux des premiers sont minimes par comparaison aux seconds. Or, comme l'ont bien montré les audiences, une telle distinction ne tient pas la route pour les forages effectués par l'industrie des gaz de schiste. **Il faut considérer ce type de forage globalement et rendre obligatoire, dès le départ, l'obtention d'un certificat d'autorisation émis en vertu de l'article 22 de la LQE.** L'actuel « saucissonnage » des processus d'autorisation est illogique. Il faut avoir une approche globale, supervisée par un seul organisme, le MDDEP, assurant ainsi une meilleure certitude juridique à tous les intéressés.

On doit s'assurer que l'augmentation inévitable de la production de GES au Québec, par un éventuel développement de l'industrie des gaz de schiste, ne mette pas en danger la capacité du Québec d'atteindre ses objectifs de réduction de GES.

Il faut donc s'assurer d'une réduction supérieure des GES émis par les secteurs industriels et le transport lourd, notamment par des programmes obligatoires et précis de conversion des secteurs utilisant le mazout vers le gaz naturel.

En outre, nous observons que l'industrie de la distribution du gaz naturel semble souvent se soustraire à l'application du R.É.E.I.E. en installant des conduites de distribution de gaz inférieures aux seuils d'assujettissements de 30 centimètres et de 4 000 kPa¹²³. Ce serait d'ailleurs le cas pour le projet de gazoduc de plus de 20 kilomètres de Gaz Métro, présentement à l'étude, où on utilisera des conduits de 10 cm avec une pression de 3900 kPa. Nous voyons difficilement comment les impacts environnementaux et sociaux d'enfouir une canalisation de 10 cm diffèrent sensiblement de ceux pour une conduite de 30 cm. **Étant donné les impacts de ce type de projet, particulièrement sur le milieu agricole, et compte tenu de leur multiplication inévitable si l'industrie du gaz de schiste prend son envol, nous recommandons de diminuer ces seuils d'assujettissement, de façon à améliorer la participation et l'engagement du public dans ce type de projet, ainsi qu'une meilleure coordination de ce type de travaux.**

Notre analyse du déroulement de la première partie des audiences, ainsi que nos propres recherches, nous amènent à conclure que de plus amples études sur toutes les questions reliées au gaz de schiste sont nécessaires. Le développement durable exige que nous prenions le temps de les faire et que nous y accordions les moyens nécessaires.

Par ailleurs, un avis de projet indiquant les modalités et les impacts possibles, comme les mesures de mitigation prises, devrait être obligatoirement rendu public, entre autres dans les municipalités concernées, préalablement à toute autorisation de forage.

La question du droit d'accès à l'information environnementale concernant les gaz de schiste doit aussi permettre de faire évoluer le droit portant sur ce sujet. La *Loi sur les mines* est totalement déficiente à ce sujet. Si cette industrie voit éventuellement le jour au Québec, elle doit accepter d'opérer dans une transparence totale. **Les rapports de tous ordres qui doivent être obligatoirement remis au gouvernement doivent être accessibles à tous et il faut donc rendre inopérantes pour cette industrie les clauses dérogatoires à la Loi sur l'accès contenues dans la *Loi sur les mines*.**

Il faudrait créer un registre spécial pour cette industrie, où les citoyens pourraient retrouver facilement les demandes d'autorisation de tous ordres, leur contenu, les autorisations émises ainsi que les conditions d'autorisation. Ce registre devrait aussi inclure les informations quant aux territoires couverts par des « claims » ainsi que tout type d'autorisation demandée et accordée, peu importe le ministère, l'organisme ou la municipalité. Suite à l'adoption de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant leur protection*, est entré en vigueur le *Règlement*

¹²³ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9, art. 2 (j) al. 2.

*sur la déclaration des prélèvements d'eau*¹²⁴. Normalement, le volume des prélèvements d'eau nécessaire pour extraire des gaz de schiste devrait rendre tous les promoteurs assujettis à ce Règlement, les obligeant de transmettre annuellement au ministre un rapport des prélèvements effectués ainsi que de tenir un registre à jour sur certains détails liés à ces prélèvements. **Il nous semble que ces rapports annuels devraient apparaître au Registre particulier sur les gaz de schiste dont nous proposons la création.**

De plus, nous insistons sur le caractère public obligatoire du Plan des mesures d'urgence mis en place pour chaque forage.

À notre avis, aucune autorisation pour ce type d'industrie ne devrait être possible dans un milieu humide, ceux-ci étant déjà en sérieux danger et leur caractère fragile ne permettant pas d'y installer des bassins de rétention sécuritaires.

L'encadrement réglementaire de cette industrie devrait s'inspirer des normes les plus exigeantes existant en Amérique du Nord. À cet égard, contrairement aux intentions exprimées par le MRNF, il faut étudier attentivement la situation qui prévaut dans les États de New York et de Pennsylvanie. Ce sont eux qui ont une plus longue expérience dans ce domaine et où les départements de protection de l'environnement contrôlent l'ensemble des processus d'autorisation.

¹²⁴ Précité, note 67.

9. CONCLUSION

La question du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec touche deux domaines fondamentaux pour l'environnement et le développement durable: l'eau et l'énergie. Il s'agit d'une industrie récente utilisant des technologies peu connues au Québec. Contrairement à ce qui se passe dans l'Ouest canadien, on vise ici à forer en milieu fortement habité et comptant parmi les meilleures terres agricoles du Québec. Les premiers forages exploratoires ont donné lieu à de nombreuses critiques et le soutien inconditionnel démontré par le gouvernement envers l'industrie a augmenté le niveau de méfiance de la population. Malheureusement, le mandat accordé au BAPE, son cadre restreint, tant en durée qu'en contenu, n'a fait qu'augmenter le cynisme des citoyens.

Il faut ajouter à ce contexte que le cadre législatif et réglementaire entourant les forages de l'industrie des gaz de schiste est totalement inadéquat, comme le démontre bien le cafouillage entourant les mécanismes d'autorisation. Tant la *Loi sur les mines* que la *Loi sur la qualité de l'environnement* peinent à couvrir correctement les enjeux et les impacts liés à cette nouvelle industrie.

Par ailleurs, une analyse des 16 principes juridiques contenus dans la *Loi sur le développement durable* montre l'ampleur des questions soulevées et la faiblesse des réponses apportées. De nombreuses informations manquent toujours pour permettre de prendre une décision éclairée. Ces informations sont aussi essentielles pour évaluer si le développement de l'industrie des gaz de schiste peut respecter les principes juridiques établis dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Dans le contexte actuel, nous concluons que l'État québécois ne joue pas correctement son rôle de gardien de cette ressource commune. Par ailleurs, de nombreuses informations manquent afin d'évaluer correctement si les objectifs du Plan d'action du gouvernement sur les changements climatiques peuvent être atteints, advenant le développement des gaz de schiste.

Nous vivons dans un État de droit et il est primordial de tenir compte de tous nos engagements légaux pour évaluer correctement un éventuel développement de l'industrie des gaz de schiste et proposer un cadre législatif et réglementaire adéquat. La faiblesse des documents de consultation à cet égard, particulièrement celui du MRNF, nous apparaît comme une autre lacune fondamentale du processus d'évaluation actuel.

Notre propre analyse de ces divers engagements nous amène à conclure qu'il faut pousser beaucoup plus loin la collecte d'information avant d'autoriser le développement de l'industrie des gaz de schiste. Nous estimons que cette filière nécessite la mise en place d'une véritable évaluation environnementale stratégique, avec des délais et des moyens permettant la participation de l'ensemble de la population québécoise. **Selon nous, une évaluation environnementale stratégique de la filière des gaz de schiste, satisfaisant aux critères développés internationalement et ayant la crédibilité**

nécessaire pour que ces conclusions rassemblent la population, plutôt que de la diviser, est la meilleure solution pour l'ensemble des intervenants.

Enfin, nous croyons que pour ramener la paix sociale et la sérénité d'esprit nécessaire à un débat public honnête et rigoureux quant au développement éventuel de cette industrie, il faut instaurer un moratoire jusqu'à la conclusion de l'évaluation environnementale stratégique à tenir. **Selon nous, la Commission doit recommander au gouvernement la présentation d'un projet de loi imposant un moratoire, visant à la fois la suspension de toute activité d'exploration des gaz de schiste actuellement autorisée et l'interdiction de délivrer tout nouveau permis. Ce moratoire devrait être en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel encadrement juridique soit adopté par l'Assemblée nationale, suite à une évaluation environnementale stratégique permettant l'information et la participation du public les plus complètes.**

Annexe I - Tableau comparatif des cinq audiences génériques

	Déchets dangereux	Gestion de la forêt	Gestion des déchets et des matières recyclables	Gestion de l'eau	Production porcine
Durée du mandat	9 déc. 1988 au 19 déc. 1989 Prolongation jusqu'au 14 septembre 1990 21 mois	1er fév. 1991 au 30 sept. 1991 8 mois	1er janv. 1996 au 31 déc. 1996 12 mois	15 mars 1999 au 15 mars 2001 Prolongation jusqu'au 1er mai 2001 31 mois	15 sept. 2002 au 15 sept. 2003 12 mois
Nombre de séances publiques tenues	30	40	124	121	132
Tenue d'ateliers thématiques	12 ateliers	Aucun atelier thématique	10 ateliers,	11 ateliers	20 ateliers
Visites/Missions	Visites : Entreprises industrielles québécoises productrices de déchets dangereux.	Visites : Installations	Visites : Installations	Aucune visite.	Visites : Porcheries Missions aux États-Unis et provinces canadiennes.
Nombre de villes/régions visitées	17 villes	42 villes	34 municipalités	45 villes.	34 municipalités
Nombre de participants et organismes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1ère audience publique : 2 000 personnes. ▪ 2e audience publique : 195 organismes ▪ Séances à l'intention des autochtones : 11 organismes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1ère audience publique : 1 500 personnes ▪ 2e audience publique : 800 personnes 	820 personnes	842 organismes et personnes aux deux audiences. Consultation conjointe : 22 organismes	9 100 personnes pour les deux audiences.
Nombre de mémoires déposés	151	203	416	379	382

Type de documentation disponible pour la consultation/information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Les déchets dangereux au Québec-Situation et enjeux.</i> ▪ <i>Les déchets dangereux au Québec - Orientations.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dossier d'information contenant le projet de Stratégie et son résumé ▪ Document présentant la Politique d'utilisation des pesticides en milieu forestier. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Document du MEF présentant les objectifs et les principes du mandat intitulé, <i>Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles.</i> ▪ Bilans régionaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Document contenant un portrait de la situation de l'eau au Québec, des questions et 3 annexes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ une synthèse du Symposium sur la gestion de l'eau (10-12 décembre 1997) ▪ Informations sur projet de loi et projet de politique ▪ Description sommaire des intervenants gouv. dans la gestion de l'eau. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cahiers de synthèse (Liste complète à l'annexe 4 du rapport du BAPE).
Études commandées par la Commission	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Classification des déchets dangereux ▪ avantages écon. nets de l'intervention réglementaire; ▪ appréciation du risque à la santé ▪ sols contaminés ▪ incitatif écon. ▪ techniques pour le traitement et l'élimination des déchets dangereux et des sols contaminés ▪ systèmes de gestion des déchets dangereux ▪ Phénomène de la résistance sociale; ▪ Exclusions du Règlement sur les déchets dangereux; ▪ Politiques environnementales d'entreprises 	<p>3 mandats de recherche :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ bilan env. de la forêt québécoise; ▪ sources d'approvisionnement de l'industrie forestière ▪ revue des informations forestières de certains pays scandinaves, provinces canadiennes et États américains. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des facteurs incitatifs à l'importation des déchets au Québec. ▪ Recherche documentaire sur la gestion des résidus en Europe (outils légaux, économiques et sociaux) ▪ Compilation de certaines pratiques municipales en matière de lieux de traitement, de coûts et de contrats 	<p>Aucune étude commandée par la Commission.</p>	<p>Aucune étude commandée par la Commission.</p>

<p>Modes de diffusion</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Six débats télévisés diffusés à travers tout le Québec (sur les ondes de C.A.N.A.L.) ▪ Deux centres de documentation à Montréal et à Québec ▪ 16 centres de référence pour la consultation de documents produits par la Commission ▪ Les principaux documents publiés par la Commission disponibles dans le réseau des bibliothèques publiques. ▪ Rencontre avec la direction des grands médias, des conférences de presse nationales et régionales, une invitation à tous les médias à couvrir l'audience publique, rencontre avec des éditorialistes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diffusion de séances dans les télévisions communautaires ▪ 25 centres régionaux. ▪ envois postaux envoyés à 5 000 personnes et organismes. ▪ Appels téléphoniques transmettant des informations sur l'audience publique. ▪ Avis de convocation affichés dans des endroits publics en région. ▪ Conférence de presse nationale au début de la 1ère phase de l'audience publique ▪ 20 conférences de presse régionales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retransmission des séances de la 1^{ère} partie de l'audience dans les stations communautaires ▪ 86 centres de consultation ▪ Dépliant sur la préparation et la présentation d'un mémoire ▪ Site Internet et un numéro 1 800. ▪ Programme d'aide financière pour aider les organismes à participer à la consultation publique (Recyc-Québec). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 22 centres de consultation ▪ Site Internet ▪ Détails de la documentation déposée dans les centres de consultation (Voir annexe 4 du rapport du BAPE). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 21 centres de consultation ▪ Site Internet ▪ Détails de la documentation déposée dans les centres de consultation (Voir annexe 4 du rapport du BAPE).
----------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------