

# Consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de Loi 106

Loi concernant la mise en œuvre de la Politique  
énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions  
législatives.

Mémoire présenté par la Fondation David Suzuki

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie  
et des ressources naturelles

16 août 2016

## **À propos de la Fondation David Suzuki**

Établie en 1990, la Fondation David Suzuki a pour mission de protéger l'environnement et notre qualité de vie, maintenant et pour l'avenir. À travers la science, la sensibilisation et l'engagement du public, et des partenariats avec les entreprises, les gouvernements et les acteurs de la société civile, la Fondation s'emploie à définir et à mettre en œuvre des solutions permettant de vivre en équilibre avec la nature. La Fondation David Suzuki a des bureaux à Vancouver, Toronto et Montréal. Elle compte sur l'appui de 300 000 sympathisants à travers le Canada, dont plus de 70 000 au Québec.

## I. Introduction : climat ou hydrocarbures, une cohérence nécessaire

Le projet de loi 106 est l'aboutissement d'une démarche amorcée par le gouvernement en mai 2014 et qui visait à doter le Québec d'une nouvelle stratégie énergétique et de mieux encadrer le développement de l'industrie des hydrocarbures en sol québécois. La Fondation David Suzuki a salué à l'époque cette démarche qui mettait la table à une analyse rigoureuse du dossier et à l'instauration d'un encadrement réglementaire tout aussi rigoureux. La Fondation a par la suite déploré la faiblesse des consultations effectuées dans le cadre des évaluations environnementales stratégiques qui avaient été lancées et les lacunes scientifiques importantes de certains documents produits par le gouvernement dans le cadre de ces évaluations, dont plusieurs ont été publiés avec un important retard. Compte tenu de l'importance de l'enjeu pour l'avenir du Québec, la Fondation a à plusieurs reprises encouragé le gouvernement à ne pas s'enfermer dans un calendrier contraignant pour l'adoption de ce nouvel encadrement. La Loi sur les hydrocarbures mise de l'avant dans le Projet de loi 106 comporte à notre avis de nombreuses lacunes qui nécessitent un temps d'arrêt et une étude approfondie.

Depuis l'amorce de ce processus en 2014, le Québec s'est doté d'une cible ambitieuse de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 37,5% sous le niveau de 1990, de même qu'une stratégie énergétique qui prévoit la réduction de la consommation de pétrole de 40% d'ici 2030. Le Québec a également signé le *Under 2 MOU* dans lequel il s'engage à réduire ses émissions de GES d'au moins 80% en 2050. Québec a également adhéré aux objectifs de l'Accord de Paris qui vise à éviter un réchauffement climatique supérieur à 2 degrés Celsius, en tentant de le limiter sous les 1,5 degrés. La Fondation David Suzuki a eu l'occasion de saluer ces engagements du Québec et souhaite réitérer son appui à la démarche dans laquelle le Québec s'est engagée et qui en fait un des leaders mondiaux de la transition énergétique. C'est dans ce contexte que la Fondation David Suzuki réitère son appui à la création de Transition Énergétique Québec (TEQ) et qu'elle invite le gouvernement à donner à cet organisme l'indépendance, le budget et les pouvoirs nécessaires pour piloter la transition énergétique du Québec.

La position de la Fondation David Suzuki, développée à partir des connaissances scientifiques les plus à jour, est qu'aucune nouvelle infrastructure de combustibles fossiles ne peut être construite dans le monde sans remettre en question les objectifs de l'Accord de Paris. En effet, les infrastructures et gisements d'hydrocarbures déjà en exploitation ou commercialisables dans le monde suffisent déjà à dépasser le budget d'émissions de GES dont l'humanité dispose pour éviter un dérèglement climatique dangereux et irréversible. Il est d'ores et déjà acquis que la protection du climat nécessitera le maintien dans le sol d'une grande partie des hydrocarbures déjà en exploitation ou commercialisables. Dans ce contexte, la volonté du Québec de se lancer dans l'exploration, et éventuellement l'exploitation d'hydrocarbures remet directement en question son engagement dans la lutte aux changements climatiques.

La science est claire : il sera nécessaire, pour sauver le climat mondial, de laisser dans le sol une grande partie des hydrocarbures encore non-exploités. Ceci implique de réduire la consommation et de renoncer à l'exploitation de ressources encore non découvertes, et cesser toute exploitation avant 2050. Le Projet de loi 106 annonce que le Québec n'entend pas renoncer à ses ressources pétrolières et ne met aucune limite à l'exploitation de ses ressources

au-delà de 2050. Une telle position est à notre avis intenable au plan scientifique et place le Québec dans une situation d'incohérence qui deviendra de plus en plus problématique.

## **II. Projet de loi sur les hydrocarbures : analyse et recommandations**

Compte tenu de l'ampleur des sujets couverts par le projet de loi et des délais impartis, la Fondation David Suzuki a choisi de focaliser son intervention sur le projet de loi sur les hydrocarbures. Plusieurs dispositions du projet de loi sont source d'inquiétude et nécessitent à notre avis des correctifs ou à tout le moins une analyse approfondie.

### **Recommandation 1 : scinder le projet de loi 106 et allonger la période d'étude du projet de loi sur les hydrocarbures**

Comme nous le mentionnions d'entrée de jeu, le projet de loi 106 comporte de nombreuses dispositions qui sont sources d'inquiétude et qui nécessitent une étude approfondie. Le simple fait qu'une centaine de dispositions du projet de loi renvoient à des règles devant être définies ultérieurement par voie de règlement démontre l'ampleur du travail qui doit encore être fait pour compléter le projet de loi. La Fondation David Suzuki s'inquiète qu'une grande partie du nouveau régime sur les hydrocarbures doive être défini ultérieurement par voie de règlement, ce qui diminue d'autant sa transparence et sa prévisibilité.

La décision du gouvernement de soumettre en un seul projet de loi la loi sur les hydrocarbures en plus des différentes dispositions législatives visant à mettre en place la stratégie énergétique du Québec ne permet pas de faire une telle analyse en profondeur. L'importance du projet de loi sur les hydrocarbures requiert son dépôt et son analyse séparée. Nous peinons à nous expliquer les raisons qui ont poussé le gouvernement à fusionner en un seul projet de loi des lois aussi éloignées dans leur contenu, et qui font appel à des expertises aussi différentes.

En scindant le projet de loi 106 en deux, le gouvernement pourrait faire rapidement adopter les mesures permettant la mise en œuvre de sa stratégie énergétique, notamment la création de TEQ, tout en se donnant le temps de faire un travail rigoureux pour étudier un projet de loi dont les impacts se feront sentir sur des décennies. Rien ne justifie de faire adopter cette loi aussi rapidement, si ce n'est l'empressement de l'industrie des hydrocarbures. En outre, nous sommes d'avis que l'échéancier accéléré proposé par le gouvernement dessert l'intérêt et la sécurité du public. Bien que la Fondation David Suzuki appuie les objectifs de la stratégie énergétique et souhaite l'adoption des mesures législatives prévues au projet de loi 106 pour sa mise en œuvre, elle ne sera pas en mesure de donner son appui au projet de loi si cela implique l'adoption de la loi sur les hydrocarbures sous sa forme actuelle.

### **Recommandation 2 : Protéger les milieux marins québécois en les excluant du projet de loi sur les hydrocarbures**

Compte tenu qu'il s'applique à l'ensemble du territoire québécois, le projet de loi sur les hydrocarbures, dans sa forme actuelle, s'applique aux milieux marins sous juridiction québécoise exclusive et qui ne seraient pas soumis aux projets de loi miroirs qui doivent établir les règles d'exploitation des hydrocarbures en milieu marin sous juridiction partagée fédérale-

provinciale. Les milieux marins ainsi assujettis au nouveau régime incluent notamment la Baie des Chaleurs, la Baie de Gaspé. Or, le régime établi par la loi sur les hydrocarbures accorde une protection moindre aux milieux marins que celle offerte par un éventuel régime fédéral provincial ou celui d'autres provinces comme Terre Neuve. Puisque le Québec a annoncé sa volonté d'établir les plus hauts standards au monde, il nous apparaît essentiel de remédier à cette faille.

La Fondation David Suzuki, membre fondatrice de la Coalition Saint-Laurent, reprend à son compte les recommandations de la Coalition qui sont d'amender la Loi sur les hydrocarbures pour bien indiquer qu'il ne concerne que le milieu terrestre québécois et qu'il ne s'adresse pas au milieu marin et d'amender la Loi limitant les activités pétrolières et gazières (loi no 18) afin d'y ajouter la protection complète des secteurs marins en dehors de la « zone » couverte par le projet de loi no 49, c'est-à-dire des secteurs marins entièrement sous juridiction du Québec : portion québécoise de la baie des Chaleurs, les lagunes des îles de la Madeleine, les baies de Gaspé et de La Malbaie, etc.

### **Recommandation 3 : Interdire la fracturation hydraulique en sol québécois**

L'ouverture faite par le projet de loi 106 aux techniques de fracturation hydraulique en sol québécois est problématique au plan de la protection des sources d'eau potable et des émissions de GES. La littérature scientifique récente laisse entendre que les émissions fugitives de méthane causées par la fracturation hydraulique sont plus importantes qu'il avait d'abord été estimé, au point de faire du gaz naturel un combustible fossile aussi dommageable pour le climat que le charbon sur l'ensemble de son cycle de vie. En ouvrant la porte à la multiplication des puits de forage ayant recours à la fracturation hydraulique, le Québec court le risque d'augmenter son bilan d'émissions de GES de manière importante. Rappelons que le potentiel de réchauffement du méthane est de 25 fois celui du CO<sub>2</sub> sur 20 100 ans, mais de 72 fois celui du CO<sub>2</sub> sur 20 ans.

Par ailleurs, le recours à des forages horizontaux pour la fracturation hydraulique est problématique en regard de la protection des sources d'approvisionnement en eau potable. En effet, bien que le RPEP prévoient une distance minimale de 500 mètres entre un puit de forage et une source d'eau potable, et que la loi sur les hydrocarbures établit une distance minimale de 500 mètres avec des habitations, les forages horizontaux peuvent être réalisés sur une distance de plus d'un kilomètre, allant même jusqu'à 1600 mètres. C'est donc dire que malgré les protections offertes par le régime québécois, des habitations ou des sources d'eau potable pourraient subir des impacts à plus d'un kilomètre.

La fracturation hydraulique pose également de nombreuses autres problématiques et rien n'indique pour l'instant que cette pratique soit sécuritaire. Le Québec devrait suivre l'exemple d'autres juridictions et appliquer ici le principe de précaution.

### **Recommandation 4 : retirer le droit d'expropriation au stade d'exploitation**

Le projet de loi sur les hydrocarbures fait certaines avancées par rapport à la loi sur les mines mais il demeure problématique puisqu'il donne aux entreprises pétrolières et gazières un droit d'expropriation en phase d'exploitation. Compte tenu que les activités d'exploration pétrolière

et gazière se font au Québec dans des régions relativement peuplées, une telle disposition est hautement problématique. Par ailleurs, on peut se questionner sur la hiérarchisation des usages du territoire qui est induite par cette disposition. Par exemple, l'usage agricole ou touristique du territoire québécois devrait-il laisser place à l'industrie pétrolière et gazière, et si oui, comment justifie-t-on une telle orientation ? Le projet de loi a fait des avancées en permettant aux propriétaires de négocier des conditions d'accès en phase d'exploration, mais l'ensemble du régime devrait être revu pour établir un meilleur équilibre entre les droits des entreprises et ceux des citoyens. Tel qu'il est à présent, le régime place le citoyen ou l'agriculteur en situation de faiblesse face aux entreprises qui s'implantent sur le territoire.

#### **Recommandation 5 : Reconnaître les compétences et les pouvoirs des municipalités et des Premières Nations**

Dans sa forme actuelle, les dispositions de la Loi sur les hydrocarbures ont priorité sur les schémas d'aménagement et les règlements de zonage. Il ne semble pas avoir de mécanisme pour une municipalité ou une Première Nation pour empêcher l'exploration d'hydrocarbures sur leur territoire. Historiquement, il y a eu des cas où des villes ont refusé l'exploration d'hydrocarbures sur leur territoire pour des raisons de sécurité et ont dû aller devant les tribunaux. Un mécanisme devrait être prévu pour clarifier une clause de refus. Cette même clause de refus devrait également s'appliquer aux projets de canalisation.

La Loi sur les hydrocarbures exempte aussi l'industrie des normes municipales sur les prélèvements d'eau en conférant au ministre de l'énergie le pouvoir d'autoriser de tels prélèvements. Le règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP) adopté en 2014 va dans le même sens en imposant une distance uniforme de 500 mètres pour la protection des sources d'eau potable sans tenir compte des conditions géologiques et géographiques particulières de municipalités réparties sur tout le territoire du Québec. À ce jour, 331 municipalités ont réclamé une dérogation au RPEP.

Pour la Fondation David Suzuki, de telles dispositions ont pour effet de retirer des pouvoirs aux gouvernements de proximité dans le but de faciliter l'accès au territoire pour l'industrie des hydrocarbures. La Fondation considère que le fait de retirer des pouvoirs aux gouvernements de proximité affaiblit l'encadrement de l'industrie des hydrocarbures. En quoi le retrait d'un pallier réglementaire peut-il permettre une meilleure protection de l'environnement et de la sécurité publique ? Dans l'optique d'établir un régime parmi les plus robustes dans le monde le gouvernement n'aurait-il pas pu se contenter d'établir des normes minimales en permettant aux municipalités de les relever lorsque nécessaire, d'autant plus que ce sont ces mêmes gouvernements de proximité qui devront composer avec les impacts de l'implantation de l'industrie ? En centralisant les décisions dans les mains du ministre, la loi sur les hydrocarbures éloigne les décisions du citoyen et prive le Québec d'un niveau de contrôle et de compétences supplémentaire qui est à notre avis essentiel à l'établissement d'un cadre réglementaire robuste.

### **Recommandation 6 : Exiger davantage de transparence et de responsabilité de la part de l'industrie concernant les puits de forage**

La loi sur les hydrocarbures prévoit que l'information sur les puits ne sera rendue disponible que deux ans après la fermeture d'un puit en phase d'exploitation, et quatre ans en phase d'exploration. L'industrie est laissée libre de déterminer quand un puit sera fermé, ce qui a pour effet de permettre à une entreprise de conserver indéfiniment le secret sur l'état de ses puits. Cette disposition a pour effet de prolonger indument le secret entourant les activités des entreprises pour une période beaucoup plus longue que celle requise par le secret commercial, et prive ainsi le public d'informations qu'il est en droit d'obtenir pour assurer la protection de l'environnement et de la santé publique. Ce manque de transparence est de nature à porter atteinte à la confiance du public et à l'acceptabilité sociale des activités de l'industrie des hydrocarbures. Le gouvernement devrait renforcer la transparence à cet égard.

Par ailleurs, l'expérience récente montre que les puits laissés à l'abandon ou même fermés dans les meilleures conditions peuvent se dégrader et poser un risque pour l'environnement et la santé publique. La situation peut être particulièrement problématique lorsque les entreprises responsables des puits ne sont plus en opération. Nous nous étonnons à cet égard que la loi sur les hydrocarbures ne prévoit pas la création d'un fonds commun de l'industrie pour financer la réhabilitation des puits orphelins. En l'absence d'un tel fond, c'est le gouvernement du Québec et l'ensemble des contribuables québécois qui se trouvent à assumer le risque financier associé à l'abandon de puits de forages. Il serait dans l'intérêt public de prévoir la création d'un tel fond.

### **III. Conclusion**

L'industrie des hydrocarbures a fait beaucoup parler d'elle au cours des dernières années. Compte tenu des nombreuses controverses ayant entouré les activités d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière dans les basses terres du Saint-Laurent, en Gaspésie, à Anticosti et ailleurs, et compte tenu des risques que cette industrie comporte pour l'environnement et la santé publique, il est normal et souhaitable que le Québec établisse un cadre législatif et réglementaire rigoureux autour des activités de l'industrie. Cependant, force est de constater que beaucoup de travail reste à faire pour que l'on puisse ranger le régime proposé parmi les plus rigoureux au monde, comme le gouvernement s'était engagé à le faire.

L'empressement de l'industrie à accélérer son déploiement ne doit pas imposer un calendrier contraignant au gouvernement. À ce jour, l'industrie des hydrocarbures occupe une place marginale dans l'économie québécoise tant au plan des retombées économiques que de la création d'emploi. Il serait anormal de précipiter l'adoption d'un cadre réglementaire incomplet pour soutenir une industrie dont l'avenir au Québec est très incertain, en ayant pour effet d'accroître les risques pour l'environnement et la santé publique. C'est pourquoi nous réitérons notre souhait de voir le gouvernement adopter les dispositions du Projet de loi 106 relatives à la stratégie énergétique, et se donner plus de temps pour renforcer le projet de loi sur les hydrocarbures. Le gouvernement devrait profiter de ce temps d'arrêt pour déterminer s'il est souhaitable pour le Québec voir se déployer sur son territoire une industrie dont le plan d'affaire table sur l'échec des engagements pris à Paris.