

Mémoire présenté à la

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

dans le cadre des

**Consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 106**

*Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030
et modifiant diverses dispositions législatives*

par

La Coalition Saint-Laurent

5 août 2016

La Coalition Saint-Laurent

La Coalition Saint-Laurent (<http://www.coalitionsaintlaurent.ca/>) a été créée afin de convaincre les instances gouvernementales d'adopter, sans délai, un moratoire sur l'exploration et l'exploitation gazière et pétrolière dans l'ensemble du golfe du Saint-Laurent. Cette petite mer intérieure est d'une grande complexité océanographique et d'une grande diversité biologique. Elle constitue le milieu de vie de nombreuses communautés riveraines avec, entre autres, la pêche et le tourisme comme moteur économique.

La richesse de ce milieu, de même que les risques et les incertitudes reliées aux activités pétrolières et gazières commandent la plus grande prudence et même un temps d'arrêt sous forme de moratoire. La Coalition Saint-Laurent vise à rallier autour de cette position commune l'ensemble des communautés qui jouissent des ressources naturelles du golfe du Saint-Laurent et qui occupent le territoire.

La Coalition Saint-Laurent regroupe 80 organismes et plus de 5 000 individus. Son comité d'orientation comprend quatre organismes : **Attention Fragîles, la Fondation David Suzuki, Nature Québec ainsi que la Société pour la nature et les parcs du Canada, section Québec (SNAP Québec)**. Cette coalition se veut interprovinciale car cinq provinces sont directement concernées par les impacts de tout développement pétrolier dans le golfe : le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador.

Rédaction :
Sylvain Archambault
5 août 2016

Recommandations

Projet de loi n° 106 et processus de consultation

Recommandation 1.

La Coalition Saint-Laurent recommande de scinder en deux le projet de loi n° 106 « *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* » pour le remplacer par :

- Un projet de loi portant spécifiquement sur Transition Énergétique Québec;
- Un projet de loi portant spécifiquement sur les hydrocarbures.

Recommandation 2.

La Coalition Saint-Laurent recommande d'allonger la période de consultation sur le projet de loi n° 106 afin d'en permettre une analyse adéquate. La Coalition Saint-Laurent recommande aussi d'ouvrir la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi n° 106 à une plus grande diversité d'intervenants, entre autres en y invitant des groupes nationaux, des groupes de citoyens, des coalitions, des spécialistes ou des scientifiques ayant une expertise « critique » sur les hydrocarbures. C'est seulement de cette façon qu'il sera possible de bien analyser et bonifier le projet de loi sur la table.

Protection des milieux marins de juridiction strictement québécoise

Recommandation 3.

La Coalition Saint-Laurent recommande d'amender l'article 24 du projet de loi n° 106 (article édictant 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.

Recommandation 4.

La Coalition Saint-Laurent recommande d'amender la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* (loi n° 18) afin d'y ajouter la protection complète des secteurs marins en dehors de la « zone » couverte par le projet de loi n° 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. (voir fig. 3 et 4).

1. - Introduction

La Coalition Saint-Laurent tient à remercier les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) de lui permettre de déposer, sous forme de mémoire, ses commentaires sur le projet de loi n° 106, *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, et plus particulièrement sur son article 24 qui édicte la *Loi sur les hydrocarbures*.

Le projet de loi sur les hydrocarbures est promis¹ à la population québécoise depuis plus de six ans et son importance est majeure puisqu'il doit moderniser le cadre légal entourant les activités pétrolières, cadre légal actuellement inclus dans la *Loi sur les mines*. De plus, comme l'affirme la *Politique énergétique 2030*, « Ce cadre législatif et réglementaire s'inspirera des recommandations du rapport final des EES sur les hydrocarbures et traduira sous forme légale l'ensemble des préoccupations des citoyens et des communautés du Québec à l'égard de ces activités. »² [notre soulignement]. La barre était donc très haute!

Malheureusement, force est de constater que le processus de consultation mis en place est loin de répondre aux attentes :

- Tout d'abord, le projet de loi sur les hydrocarbures est camouflé à l'article 24 d'une loi au titre très général de *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*. Une grande partie de ce projet de loi porte en outre sur le projet de loi sur Transition Énergétique Québec. Il y a de quoi être confus. À notre avis, il aurait fallu un projet de loi spécifique sur les hydrocarbures, projet de loi présenté à part, étudié et critiqué en détail par les experts du domaine.
- En deuxième lieu, seulement trente (30) organisations ont été convoquées à la commission parlementaire. De ce nombre, à peine quelques-unes sont des groupes environnementaux ou des groupes de citoyens, ce qui traduit un déséquilibre inacceptable. Pire, plusieurs groupes ayant une véritable expertise sur les hydrocarbures en ont été exclus, dont la Coalition Saint-Laurent. On se retrouve ainsi dans la situation

¹ Shields, A. 2010. Un rendez-vous à ne pas manquer. *Le Devoir*, 5 juin 2010. [En ligne] <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/290318/un-rendez-vous-a-ne-pas-manquer> (page consultée le 17 juillet 2016)

² Gouvernement du Québec. 2016. *Politique énergétique 2030; L'énergie des Québécois ; Source de croissance*. 66 p.

absurde où aucun expert ayant une connaissance fine des milieux marins et de l'exploration pétrolière en mer ne sera entendu en commission, malgré le fait que le projet de loi n° 106 s'appliquera justement aux milieux marins québécois et à l'exploration en mer.

- Finalement, le projet de loi a été déposé le 7 juin 2016 et sera étudié en commission parlementaire dès la mi-août, à peine quelques semaines plus tard, en pleine saison estivale. Cette précipitation est inacceptable, compte tenu de l'importance du projet de loi sur les hydrocarbures et compte tenu des attentes élevées des citoyens.

2. - Commentaires généraux

Une première évaluation environnementale stratégique en 2010 (ÉES1) a porté sur l'estuaire maritime du Saint-Laurent et sur la partie nord-ouest du golfe du Saint-Laurent, jusqu'à la pointe ouest de l'île d'Anticosti. L'étude concluait à la grande vulnérabilité du territoire étudié et présentait de sérieux questionnements face à la pertinence d'y permettre des activités pétrolières et gazières. À la suite de ce constat, le gouvernement du Québec adoptait en juin 2011 la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, loi qui protège de façon permanente l'ensemble du Saint-Laurent à l'ouest de l'île d'Anticosti. Ce faisant, tous les permis pétroliers situés dans le lit du Saint-Laurent et sur ses îles, à l'ouest d'Anticosti, ont été révoqués.

En 2013, une deuxième évaluation environnementale stratégique (ÉES2) portant cette fois sur la baie des Chaleurs et sur la partie québécoise du golfe était rendue publique. Les conclusions étaient particulièrement sévères : 1) les connaissances scientifiques sur le golfe comportent de graves lacunes, 2) la capacité d'intervention en cas de déversement majeur est déficiente, 3) la législation sur les hydrocarbures en mer est inadéquate, 4) l'acceptabilité sociale est loin d'être acquise, etc. Depuis, de nombreux rapports gouvernementaux^{3, 4} ou scientifiques^{5, 6} sont venus

³ Transports Canada. (2013). *Un examen du régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures par des navires*. [En ligne]

https://www.tc.gc.ca/media/documents/mospr/transport_canada_tanker_fra.pdf (page consultée le 20-07-2016)

⁴ Bureau du vérificateur général du Canada. (2012). Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable. Ch.1– Les activités liées au pétrole et au gaz extracôtiers dans l'Atlantique. [En ligne] http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_cesd_201212_01_f_37710.html (page consultée le 20-07-2016)

⁵ Bourgault, D., F. Cyr, D. Dumont et A. Carter. (2014). Numerical simulations of the spread of floating passive tracer released at the Old Harry prospect. *Environmental Research Letters*, 9 :054001. Doi :10.1088/1748-9326/9/5/054001.

montrer la grande vulnérabilité du golfe du Saint-Laurent, incluant ses eaux côtières, à tout déversement pétrolier.

Dans le golfe du Saint-Laurent, toute province qui désire explorer et éventuellement exploiter les ressources pétrolières ou gazières présumées doit auparavant signer un Accord de gestion conjointe avec le gouvernement fédéral. C'est ce que le Québec a fait en mars 2011. Par la suite, en juin 2015, les deux gouvernements ont déposé des projets de loi miroir dans leurs législatures respectives (projet de loi n° 49 au Québec, projet de loi C-74 au fédéral) afin de mettre en oeuvre l'Accord Canada-Québec de gestion conjointe des hydrocarbures dans la partie québécoise du golfe. Le projet de loi fédéral C-74 est toutefois mort au feuilleton en août 2015 et aucun projet de loi de remplacement n'a été déposé depuis par Ottawa.

Le projet de loi n° 49 est toujours au feuilleton de l'Assemblée nationale et il propose un cadre législatif de gestion des activités pétrolières pour la portion du golfe revendiquée à la fois par le Québec et le Canada, ce qui exclut l'estuaire, la baie des Chaleurs, les lagunes des îles de la Madeleine et quelques baies comme la baie de Gaspé, secteurs relevant en totalité du Québec. Comme on le verra plus tard, la gestion des activités pétrolières de ces secteurs québécois, exclus du projet de loi n° 49, serait éventuellement encadrée par le projet de loi n° 106.

Puisque le golfe du Saint-Laurent et ses eaux côtières sont reconnus comme étant particulièrement vulnérables aux déversements pétroliers, autant au niveau environnemental que socio-économique, on s'attendrait à retrouver dans le projet de loi n° 106 un cadre de gestion des activités pétrolières très sévère. Or, comme il sera démontré dans ce mémoire, le projet de loi n° 106 propose un cadre de gestion particulièrement laxiste et bien en deçà de ce qui est proposé par le projet de loi n° 49 pour le secteur de gestion conjointe Canada-Québec.

En résumé, le présent mémoire cherchera à démontrer :

- que le projet de loi n° 106 s'applique effectivement à de nombreux secteurs marins côtiers du Québec;

⁶ Archambault, S. et J.-P. Toussaint. (2016). Risques et impacts associés à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent. *Le Naturaliste canadien*, 140(2) : 35-40.
<https://www.dropbox.com/s/e8cweirnic64kfs/Archambault-Toussaint%20%28tir%C3%A9-%C3%A0-part%29.pdf?dl=0>

- que le projet de loi n° 106 sera complémentaire au projet de loi miroir n° 49 qui couvre pour sa part une partie du golfe;
- que pour de très nombreux points précis, l'encadrement légal proposé par le projet de loi n° 106 pour la gestion des hydrocarbures en mer est beaucoup moins sévère que celui proposé pour le golfe par le projet de loi miroir n° 49.

3. - Le projet de loi n° 106 s'applique-t-il au milieu marin?

Bien qu'il n'en soit pas explicitement fait mention d'entrée de jeu dans le texte du projet de loi, quelques indices laissent croire que le projet de loi n° 106 s'applique à la fois au milieu terrestre et au milieu marin. Il en est ainsi de **l'article 197** qui permet au gouvernement d'imposer, par règlement, des conditions ou des obligations additionnelles ou différentes en milieu marin. C'est aussi le cas de **l'article 59** qui autorise le paiement de redevances différentes en milieu marin et de **l'article 249** qui assujettit tous les forages en mer à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

De plus, une recherche attentive révèle que quelques articles du projet de loi n° 106 sont en tous points identiques à des articles du projet de loi n° 49 portant entièrement sur le golfe (*Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent*). C'est ainsi le cas des articles suivants du projet de loi n° 106 : 5, 16, 19, 21, 35, etc.

4. - Aire d'application du projet de loi n° 106 en milieu marin

Ainsi, deux projets de loi québécois portant sur les hydrocarbures ont présentement comme aire d'application le milieu marin québécois : le projet de loi n° 106, dont l'article 24 édicte la loi sur les hydrocarbures, et le projet de loi n° 49 assurant la mise en oeuvre de l'Accord Canada-Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent. Il est donc essentiel de départager clairement les aires d'application de chacun d'entre eux.

4.1.- Projet de loi n° 106

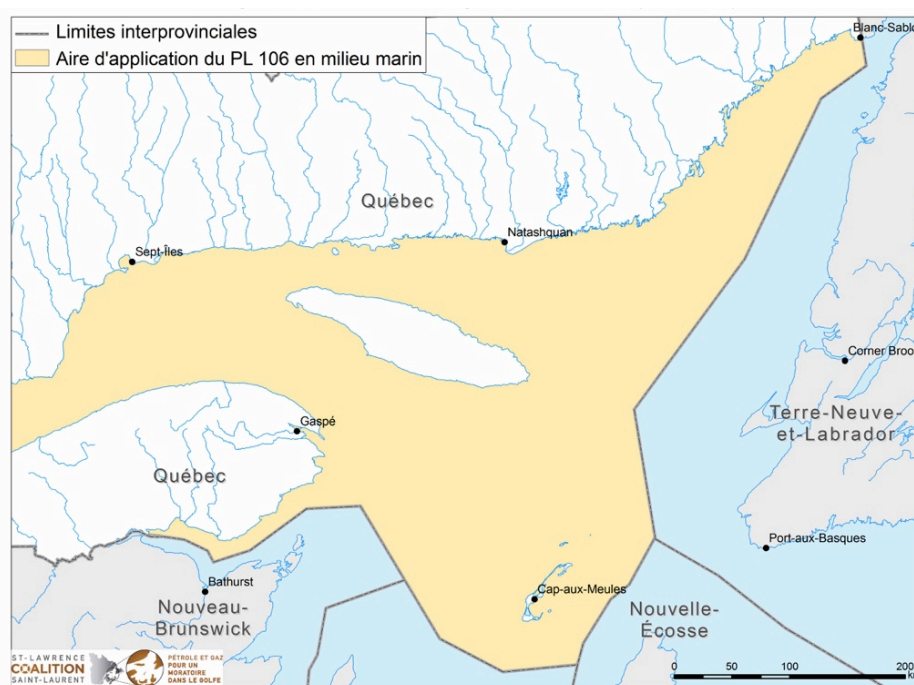
Comme le projet de loi n° 106 ne comporte aucune indication restreignant sa portée territoriale, il s'applique *de facto* à la totalité du territoire québécois. Or ce territoire, en vertu de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, comprend bel et bien la partie du golfe du Saint-Laurent revendiquée par le Québec :

1. La présente loi s'applique à toutes les terres qui font partie du domaine de l'État, y compris le lit des cours d'eau et des lacs, de même que les parties du lit du fleuve Saint-Laurent et du golfe du Saint-Laurent appartenant au Québec par droit de souveraineté.

Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1)

La figure 1 montre ainsi l'aire d'application du projet de loi n° 106 en milieu marin en ne tenant toutefois pas compte de l'impact du projet de loi miroir Canada/Québec (projet de loi n° 49 sur les hydrocarbures extracôtiers).

Figure 1. Aire d'application du projet de loi n° 106 en ne tenant pas compte du projet de loi n° 49 (projet de loi miroir sur les hydrocarbures extracôtiers)



4.2.- Projet de loi n° 49 (projet de loi miroir)

Le projet de loi n° 49 assure la mise en oeuvre de l'Accord Canada-Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent. En vertu de l'article 2 du projet de loi n° 49, son aire d'application correspond au périmètre décrit à son annexe 1 :

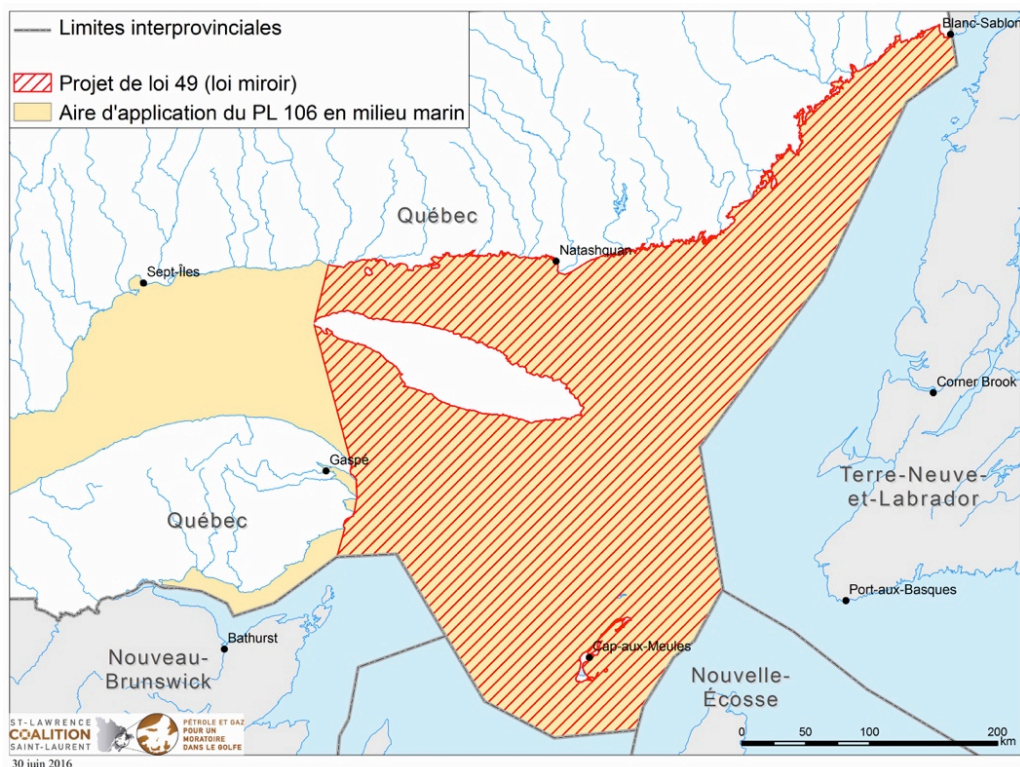
2. La présente loi s'applique aux zones sous-marines de la partie du golfe du Saint-Laurent situées dans les limites décrites à l'annexe I correspondant à la zone créée par la présente loi pour la gestion conjointe des hydrocarbures, ci-après désignée « la zone ».

Projet de loi n° 49

Cette aire d'application du projet de loi n° 49 dans le golfe du Saint-Laurent est reproduite à la

figure 2 (hachuré rouge).

Figure 2. Aire d'application du projet de loi n° 49 (loi miroir sur les hydrocarbures extracôtiers)



Comme on peut le constater, il y a superposition des aires d'application des deux projets de loi. Toutefois, le projet de loi n° 49 a prévu cette situation et son article 6 indique clairement que le projet de loi n° 49 a préséance sur toute autre loi sur les hydrocarbures qui serait incompatible :

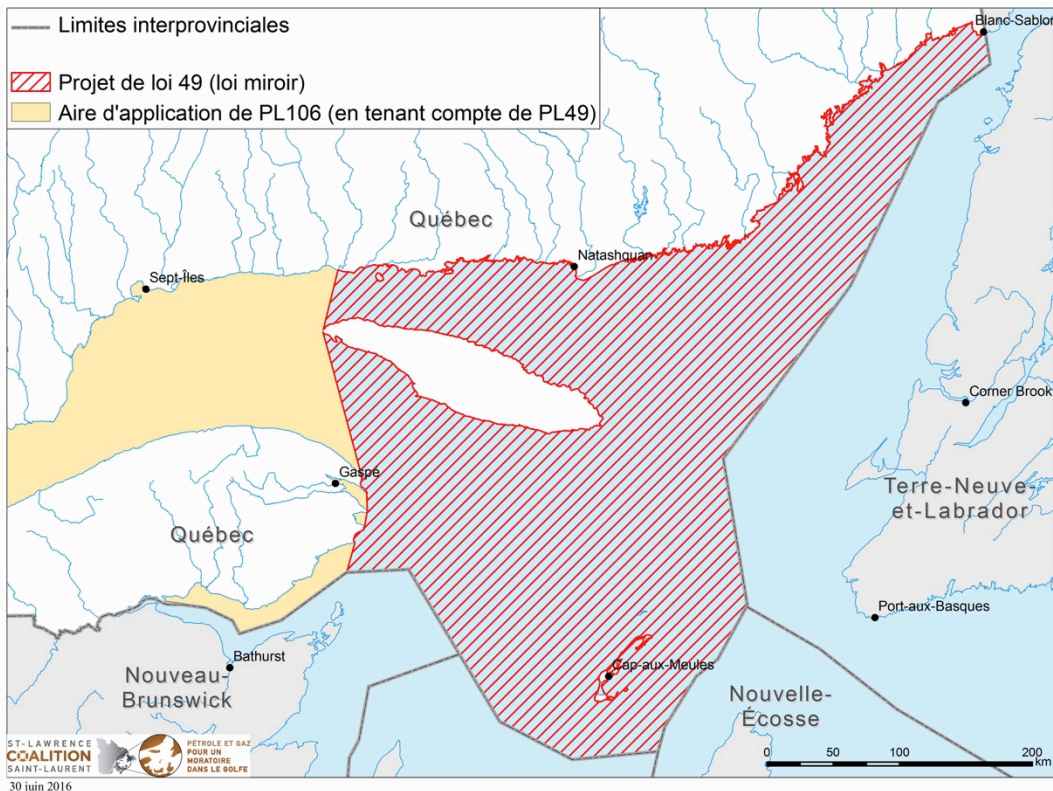
6. Les dispositions de la présente loi l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi qui porte principalement sur la gestion des hydrocarbures dans la zone, notamment l'exploration, l'exploitation et le transport par pipeline de ceux-ci et de ses règlements.

Projet de loi n° 49

Il est à noter que cette disposition n'est pas unique au projet de loi n° 49, mais se retrouve aussi dans les deux autres lois miroir sur les hydrocarbures extracôtiers actuellement en vigueur dans l'Est du Canada : la loi miroir Canada-Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que la loi miroir Canada-Nouvelle-Écosse. Lorsque les projets de loi n° 106 et n° 49 seront adoptés, cette disposition fera en sorte que leurs aires d'application respectives seront tel qu'illustré à la figure 3. On y

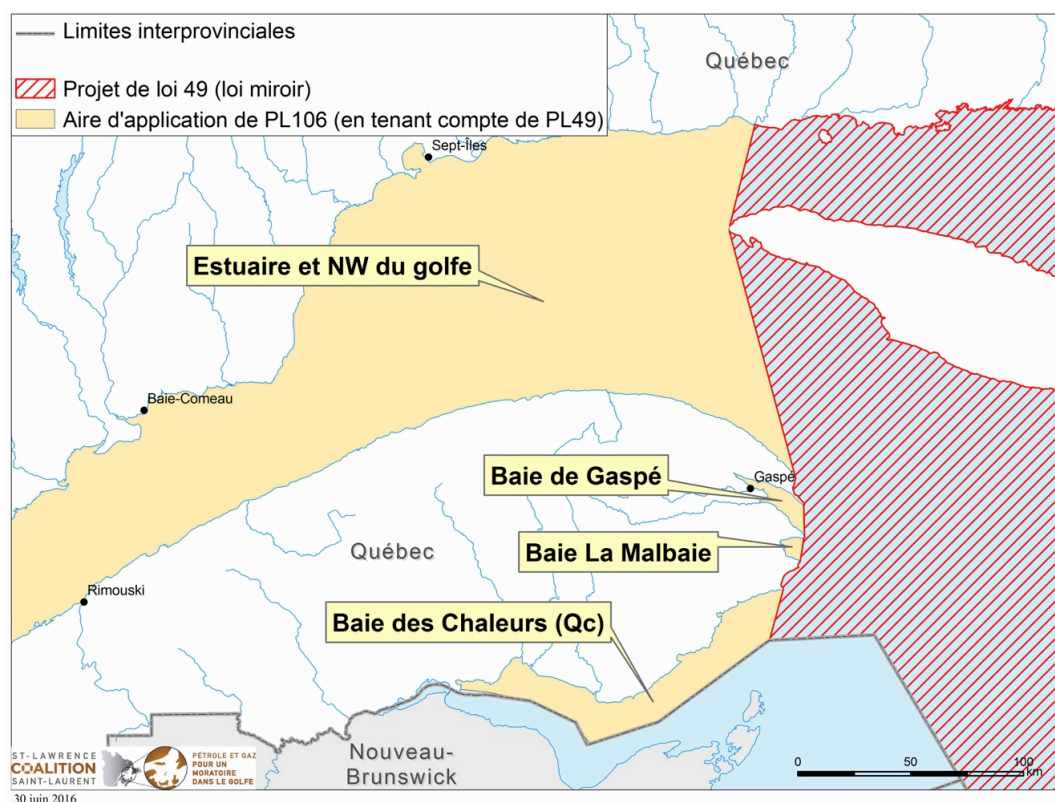
voit clairement que le projet de loi n° 106 s'appliquera, en milieu marin, à l'estuaire et au nord-ouest du golfe situés à l'ouest d'Anticosti, à la partie québécoise de la baie des Chaleurs, au lagunes des îles de la Madeleine ainsi qu'à la baie de Gaspé et à la baie de La Malbaie (plage de couleur beige).

Figure 3. Aire d'application du projet de loi n° 106 et aire d'application du projet de loi n° 49



La figure 4 montre avec plus de précision l'aire d'application de projet de loi n° 106, une aire qui correspond en fait à tous les territoires marins clairement québécois et dont la juridiction n'est pas contestée par le gouvernement fédéral. C'est le cas, par exemple, des secteurs comme la baie de Gaspé, la baie de La Malbaie, la baie des Chaleurs, l'estuaire du Saint-Laurent ou même les lagunes des îles de la Madeleine. Il est important de noter que l'estuaire, à l'ouest de l'île d'Anticosti, est déjà entièrement protégé par la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*.

Figure 4. Aire d'application du projet de loi n° 106 près des côtes du Québec.



5. - Projets de loi n° 49 et n° 106, deux régimes forts différents

Une comparaison attentive des deux projets de loi touchant les milieux marins révèle de nombreuses différences très importantes. Ainsi, le régime proposé par le projet de loi n° 106 pour les eaux québécoises est beaucoup plus laxiste que le régime qui serait en vigueur dans le golfe advenant adoption du projet de loi n° 49 (loi miroir). Il est vrai que le projet de loi n° 49 est loin d'être parfait et qu'il contient de nombreuses lacunes^{7, 8}, mais le laxisme dont fait preuve le projet de loi n° 106 est tellement important qu'il est à se demander si ce projet de loi a vraiment été écrit pour encadrer des activités pétrolières en milieu marin.

⁷ Shields, A. (2015). Dépôt du projet de loi 49 : vers une ouverture du golfe aux pétrolières. *Le Devoir*, 12 juin 2015 [En ligne] <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/442535/depot-du-projet-de-loi-49-vers-une-ouverture-du-golfe-aux-petrolieres> (page consultée le 20 juillet 2016).

⁸ Coalition Saint-Laurent (2015). Communiqué de presse, 11 juin 2015. Projet de loi 49 sur l'exploration pétrolière dans le golfe : Québec abdique ses responsabilités environnementales au profit d'Ottawa. [En ligne] http://www.coalitionsaintlaurent.ca/wp-content/uploads/2015/06/2015-06-11-D%C3%A9p%C3%B4t-Loi-miroir-Can-Qu%C3%A9-FR_FINAL1.pdf (page consultée le 31 juillet 2016)

Si le projet de loi n° 106 est adopté tel quel, des secteurs comme la baie de Gaspé, la baie de La Malbaie, la baie des Chaleurs ou même les lagunes des îles de la Madeleine bénéficieraient d'une protection beaucoup plus faible que les eaux du golfe immédiatement adjacentes et sous juridiction fédérale-provinciale (projet de loi n° 49). Dans les pages qui suivent, nous examinerons certaines de ces différences les plus importantes. Il est à noter que la liste des lacunes du projet de loi n° 106 qui suit est loin d'être exhaustive.

5.1.- Responsabilité financière en cas de déversement

Projet de loi n° 106

Selon l'article 119, le plafond de responsabilité financière automatique est inconnu et ne sera déterminé qu'ultérieurement, par règlement :

119. Le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage ou d'une autorisation de raccordement est tenu, sans égard à la faute de quiconque et jusqu'à concurrence, par événement, **d'un montant que le gouvernement détermine par règlement**, de réparer le préjudice causé par le fait ou à l'occasion de ses activités (...)

Projet de loi n° 49

Selon l'article 310, 2°, le plafond de responsabilité automatique est fixé, directement dans la loi, à un milliard de dollars :

310, 2° la personne tenue d'obtenir l'autorisation d'activité pour les activités qui ont provoqué les déversements, dégagements, écoulements ou rejets est responsable, en l'absence de preuve de faute, jusqu'à concurrence de un milliard de dollars (...)

Commentaire

Alors que les coûts du déversement de Deepwater Horizon sont estimés à plus de 60 milliards de dollars, il est clair que la limite de responsabilité automatique doit être aussi élevée que possible, idéalement illimitée comme par exemple en Norvège. La limite de 1 milliard de dollars fixée à l'art. 310 du projet de loi n° 49 est un pas dans la bonne direction. En revanche, le projet de loi n° 106 indique que le montant de responsabilité automatique est inconnu et qu'il sera fixé ultérieurement par un simple règlement, ce qui est clairement inadéquat.

5.2.- Solvabilité des titulaires de licences

Projet de loi n° 106

Selon l'article 119, le titulaire d'une licence doit prouver sa solvabilité, mais aucun détail sur la façon de faire n'est donné :

119. 3° al. Le titulaire doit fournir la preuve, selon la forme et les modalités que le gouvernement détermine par règlement, qu'il est solvable pour le montant déterminé par le gouvernement.

Projet de loi n° 49

Avant d'obtenir une autorisation pour effectuer des travaux, un détenteur de licence doit prouver sa solvabilité en faisant un dépôt en garantie de 100 millions de dollars et doit démontrer qu'il a des actifs totaux de 1 milliard de dollars:

323. Toute personne qui demande une autorisation d'activité est tenue au dépôt, à titre de preuve de solvabilité, sous toute forme jugée acceptable par la Régie et l'Office, notamment lettre de crédit, garantie ou cautionnement :

1° dans le cas d'opérations de forage, de l'exploitation ou de la production d'hydrocarbures, d'un montant de 100 millions de dollars (...)

319. Toute personne qui demande une autorisation d'activité pour le forage, l'exploitation ou la production d'hydrocarbures fournit la preuve, établie en la forme et selon les modalités réglementaires, qu'elle dispose des ressources financières nécessaires pour payer la limite de responsabilité de un milliard de dollars (...)

Commentaire

Les garanties exigées par le projet de loi n° 49 ont le mérite d'être claires, enchâssées dans la loi, et suffisamment élevées pour éloigner les petites compagnies d'exploration sans ressources financières adéquates. En contrepartie, le projet de loi n° 106 demeure flou en ne précisant aucun montant et en reléguant tout au niveau réglementaire.

5.3.- Durée des licences d'exploration

Projet de loi n° 106

Selon l'article 24, les licences d'exploration ont, au départ, une durée maximale de 5 ans, mais peuvent être renouvelées presque indéfiniment :

24. La période de validité d'une licence d'exploration est de cinq ans. Le ministre la renouvelle pour les périodes et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 limite strictement la durée des licences d'exploration à 9 ans :

91. La durée de validité d'une licence d'exploration ne peut excéder neuf ans et celle-ci ne peut être renouvelée.

Commentaire

Contrairement au projet de loi n° 106 qui ne fixe pas de limite claire à la durée des licences, le projet de loi n° 49 ne laisse aucune ambiguïté : la limite sera fixée par la loi elle-même et sera de neuf ans, sans extension possible. Ceci empêche une compagnie de geler indéfiniment un territoire si elle n'y effectue pas de travaux.

5.4.- Action immédiate à prendre en cas de déversement

Projet de loi n° 106

Selon l'article 121, lorsqu'il y a déversement, le ministre « peut enjoindre » au responsable du puits de prendre des actions pour faire cesser le déversement :

121. Le ministre **peut**, lorsqu'un écoulement de liquide, une émanation ou une migration de gaz hors d'un puits ou d'une canalisation de raccordement représente un risque pour la santé ou la

sécurité des personnes ou pour la sécurité des biens, **enjoindre** au responsable du puits ou de la canalisation d'exécuter les travaux nécessaires pour remédier à cette situation (...).

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 insiste sur la rapidité d'action et sur l'obligation du responsable de contenir la fuite :

298. Elle est tenue, dans les meilleurs délais, de prendre toutes mesures voulues et compatibles avec la sécurité et la protection de la santé et de l'environnement en vue d'empêcher d'autres rejets, de remédier à la situation créée par les rejets (...)

Commentaire

Il est surprenant de constater le laxisme du projet de loi n° 106 qui, en cas de déversement, ne fait que donner la possibilité au ministre « d'enjoindre » le titulaire de colmater la fuite. Le projet de loi n° 49 ne laisse quant à lui aucun doute : en cas de déversement, il y a urgence et le responsable est tenu d'agir, et ce dans les meilleurs délais, sans attendre une demande ministérielle.

5.5.- Refus du titulaire d'intervenir en cas de déversement

Projet de loi n° 106

Selon l'article 121, si un titulaire de licence refuse d'intervenir lors d'un déversement, le ministre **peut** faire exécuter les travaux au frais du responsable :

121. (...) À défaut par le responsable de se conformer aux prescriptions du ministre dans le délai qui lui est imparti, le ministre **peut** faire exécuter les travaux ou faire obturer la source d'écoulement, d'émanation ou de migration aux frais du responsable.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 établit très clairement à l'article 301 que les frais engagés pour compenser la non-intervention du titulaire **sont** à sa charge :

301. Les frais engagés en application de l'article 300 [colmatage par un tiers] sont à la charge du titulaire de l'autorisation d'activité (...)

Commentaire

Le projet de loi n° 106 fait preuve d'un certain flou dans l'attribution des frais lorsque le titulaire de la licence refuse d'agir : le ministre **peut** les faire exécuter au frais du responsable, alors que dans le projet de loi n° 49, il n'y a aucune ambiguïté et les frais sont automatiquement à la charge du titulaire.

5.6.- Interdiction extraordinaire de poursuivre des activités

Projet de loi n° 106

Le projet de loi n° 106 permet de suspendre ou révoquer une licence, mais seulement dans les cas où le titulaire ne se conforme pas aux conditions ou commet une infraction :

135. Le ministre peut suspendre ou révoquer toute licence ou toute autorisation prévue par la présente loi **lorsque son titulaire ne se conforme pas aux conditions**, obligations ou restrictions (...)

145. L'inspecteur peut ordonner la suspension de toute activité sur un puits lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a **infraction à la présente loi** ou à ses règlements.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 permet l'arrêt des travaux dans plusieurs cas, comme par exemple lors de problèmes environnementaux ou sociaux graves ou lors de conditions climatiques dangereuses :

67. Les ministres peuvent, par arrêté, interdire à tout titulaire d'entreprendre ou de poursuivre des activités dans tout ou partie de la zone sur laquelle porte son titre dans les cas suivants :

1° lorsqu'il y a un **problème environnemental ou social grave**;

2° lorsque les **conditions climatiques sont trop rigoureuses ou trop dangereuses** pour la santé ou la sécurité des personnes ou la sécurité de l'équipement.

284. (...) le délégué à l'exploitation peut, sans enquête, ordonner l'arrêt de tous les travaux, s'il l'estime nécessaire **pour empêcher des dommages corporels ou matériels ou pour protéger l'environnement**.

Commentaire

Le projet de loi n° 106 fait preuve de beaucoup moins de flexibilité que le projet de loi n° 49 pour ordonner l'arrêt des travaux ou la révocation de licences. Il ne le permet que lors d'infractions ou de manquement à des obligations. En revanche, le projet de loi n° 49 permet d'ordonner l'arrêt des travaux dans les cas de problèmes environnementaux ou sociaux graves, pour protéger l'environnement ou pour assurer la sécurité des travailleurs.

5.7.- Tenue d'enquêtes

Projet de loi n° 106

Les articles 146 et 147 du projet de loi n° 106 permettent la désignation d'enquêteurs pour la tenue d'enquêtes. Toutefois, rien n'empêche ces personnes de faire partie de la fonction publique, rien ne leur donne les pouvoirs de commissaires (*Loi sur les commissions d'enquête*) et rien n'oblige le rapport à être rendu public.

146. Le ministre ou toute personne qu'il désigne comme enquêteur peut faire enquête sur toute matière relative à l'application de la présente loi ou de ses règlements.

147. Lorsque l'enquête a pour objet de permettre au ministre de prendre une décision affectant les droits du titulaire d'une licence ou d'une autorisation, l'enquêteur transmet au titulaire copie du rapport de ses constatations en même temps qu'il le transmet au ministre.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 donne de grands pouvoirs à ces enquêteurs, balise étroitement leur rôle, et oblige, dans un souci de transparence, la publication du rapport :

330. Dans un tel cas, les ministres veillent à ce que la personne autorisée à mener l'enquête ne fasse pas partie du secteur de l'administration publique québécoise ou fédérale dont ils ont la responsabilité.

331. La personne ainsi autorisée est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (...).

332. **Se rend coupable d'outrage au tribunal** la personne qui refuse ou omet de se conformer à

un ordre de l'enquêteur ou qui refuse de répondre aux questions qui lui sont légalement posées ou de produire les documents ou objets légalement exigés par l'enquêteur ou qui porte atteinte au bon ordre de toute audience.

334. Les ministres **publient conjointement le rapport dans les 60 jours** qui suivent la date la plus tardive à laquelle les ministres l'ont reçu.

Commentaire

La tenue d'enquêtes est essentielle dans le cas, par exemple, de déversement ou d'accident. À cet égard, le projet de loi n° 49 donne des pouvoirs très étendus aux enquêteurs, par exemple en leur permettant d'obliger une personne à comparaître ou à répondre à des questions. De plus, afin d'assurer une pleine transparence, le projet de loi n° 49 oblige de rendre publics les rapports, ce que ne fait pas le projet de loi n° 106.

5.8.- Redevances en phase exploratoire

Projet de loi n° 106

Le projet de loi n° 106 confirme que des redevances ne sont exigibles qu'en mode production (art. 59). De plus, il confirme qu'un titulaire de licence d'exploration peut attendre quatre ans, après la découverte d'un gisement exploitable, avant de demander une licence de production. Ce faisant, aucune redevance ne serait payée sur les hydrocarbures extraits durant les essais prolongés :

36. Le titulaire d'une licence d'exploration doit, dans les quatre ans suivant sa découverte, présenter un projet de production d'hydrocarbures à la Régie de l'énergie conformément à l'article 38 et demander une licence de production au ministre.

59. Le titulaire d'une licence de production transmet mensuellement au ministre un rapport qui indique la quantité des hydrocarbures extraits au cours du mois précédent. Il verse en même temps au ministre les redevances exigibles.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 confirme que des redevances doivent être payées dès la réalisation des essais prolongés en phase exploratoire :

150. (...) toute personne qui effectue conformément à la sous-section 12 de la section II du chapitre II du titre III des essais d'écoulement prolongés doivent payer (...) les redevances sur la production d'hydrocarbures provenant de la zone au prorata de leur fraction.

Commentaire

En vertu du projet de loi n° 106, des quantités importantes d'hydrocarbures pourraient être extraites, durant les essais prolongés de la phase exploratoire, sans verser de redevances. Cette situation nous semble inacceptable et difficile à justifier compte tenu que le projet de loi n° 49 exige, quant à lui, le paiement de redevances même durant la phase d'essais prolongés.

5.9.- Disposition pénales maximales

Projet de loi n° 106

Le projet de loi n° 106 impose une amende maximale de 6 millions de dollars (sans peine d'emprisonnement) uniquement dans les cas reliés à la fermeture d'un puits (art. 87 à 89 et

102) ou d'un raccordement (art. 117) ainsi que pour les refus de se conformer à une ordonnance :

193. Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 10 000 \$ à 1 000 000 \$ et, dans les autres cas, d'une amende de 30 000 \$ à 6 000 000 \$, quiconque :

1° contrevient à l'une des dispositions des articles 87 à 89, du premier alinéa de l'article 102 ou de l'article 117;

2° ne se conforme pas à une exigence du ministre imposée en vertu du deuxième alinéa de l'article 102;

3° refuse ou néglige de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 permet d'imposer une amende maximale de 6 millions de dollars ainsi qu'une peine d'emprisonnement maximale de quatre ans à quiconque contrevient à toute disposition du titre III (opérations pétrolières et gazières) :

407. Commet une infraction et est passible d'une amende d'au plus 6 millions de dollars ou, malgré l'article 231 du Code de procédure pénale, d'une peine d'emprisonnement maximale de quatre ans, ou des deux à la fois, quiconque :

1° contrevient aux dispositions du présent titre ou de ses règlements; (...)

Commentaire

Il ne fait aucun doute que les dispositions pénales maximales du projet de loi n° 49 sont beaucoup plus sévères que celles du projet de loi n° 106 : elles s'appliquent à tous, et non pas seulement aux personnes morales. Elles peuvent imposer des peines d'emprisonnement. De plus, elles s'appliquent à l'ensemble des dispositions concernant les opérations pétrolières et gazières, pas seulement aux cas reliés à la fermeture d'un puits ou de raccordements comme c'est le cas pour le projet de loi n° 106.

5.10.- Délai de prescription des poursuites pénales

Projet de loi n° 106

Le projet de loi n° 106 établit à deux ans le délai de prescription pour une poursuite légale (c'est-à-dire le délai au delà duquel une poursuite n'est plus possible) :

196. La poursuite pénale d'une infraction prévue par la présente loi se prescrit par **deux ans** à compter de la date de la perpétration de l'infraction.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 est plus sévère et permet d'engager une poursuite jusqu'à cinq ans après les faits. De plus, il permet aussi d'engager des poursuites même pour des infractions à des règlements, ce que ne semble pas faire le projet de loi n° 106 :

409. Les poursuites pénales pour la sanction des infractions à une disposition de la présente loi ou de ses règlements se prescrivent par **cinq ans** à compter de la date de la perpétration de l'infraction.

Commentaire

Le projet de loi n° 106 établit le délai de prescription à deux ans, ce qui peut être trop court pour assembler la preuve et engager une poursuite. Le projet de loi n° 49, en revanche, permet beaucoup plus de flexibilité en allongeant le délai de prescription à cinq ans.

5.11.- Confidentialité des renseignements sur les forages

Projet de loi n° 106

En vertu de l'article 130, les renseignements sur les forages transmis par le titulaire au ministre ne deviennent publics que **deux ans** après la fermeture finale du puits :

130. [les renseignements] transmis au ministre par le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage à la suite du forage d'un puits le deviennent deux ans après la date de fermeture définitive de ce puits.

Projet de loi n° 49

Au contraire, le projet de loi n° 49 confirme que les renseignements relatifs aux forages de puits peuvent être rendus publics **avant** le délai de deux ans après la fermeture finale s'il y a « consentement écrit » :

185. (...) nul ne peut sciemment les communiquer sans le consentement écrit de la personne qui les a fournis (...)

Commentaire

Le projet de loi n° 49 permet une plus grande transparence puisque des documents transmis par le titulaire au ministre relativement à un puits de forage, peuvent être rendus publics en tout temps si le titulaire donne son consentement.

6. - Des levés sismiques marins sans évaluations environnementales!

L'article 249 du projet de loi n° 106 (*Loi sur les hydrocarbures*) vient modifier le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* pour assujettir les forages pétroliers et gaziers en mer, sur l'ensemble du territoire marin québécois, à la procédure d'évaluation des impacts, incluant la possibilité d'être soumis à un BAPE. C'est une excellente nouvelle, mais en revanche, ce ne sera pas le cas pour les levés sismiques en mer puisqu'ils ne seront soumis qu'à une autorisation délivrée par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (art. 70). Quand on connaît l'immense impact que peuvent avoir les levés sismiques sur la faune marine, en particulier sur les mammifères marins ainsi que sur les activités de pêche, il est aberrant de constater qu'une simple autorisation ministérielle sera exigée au Québec. Même Terre-Neuve-et-Labrador soumet tous les levés sismiques en mer à des évaluations environnementales complète avec participation du public.

7. - Les meilleures pratiques en milieux marins?

La *Politique énergétique 2030*, dont vient tout juste de se doter le Québec, suscitait de grands espoirs. En effet, on pouvait y lire en toutes lettres :

En s'inspirant des **meilleures pratiques utilisées dans le monde**, le Québec s'assurera que l'exploitation des hydrocarbures sur son territoire s'effectue de manière à protéger les populations, l'environnement, les ressources en eau, la biodiversité et toutes les activités économiques qui en découlent

D'autre part, le projet de loi n° 106, même s'il ne parle plus de meilleures pratiques « au monde », spécifie quand même :

3. Tous les travaux réalisés en vertu de la présente loi doivent l'être selon les **meilleures pratiques généralement reconnues** pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération.

Il faut convenir que c'est un peu plus faible comme affirmation, surtout si l'on se demande « meilleures pratiques généralement reconnues » ...**par qui ?** Toutefois, là où le bât blesse véritablement, c'est lorsque l'on compare les dispositions du projet de loi n° 106 avec l'autre projet de loi sur les hydrocarbures en milieu marin, le projet de loi n° 49 (loi miroir). À de nombreux égards, comme il a été démontré plus haut, le projet de loi n° 106 est d'un grand laxisme et bien en deçà de la protection accordée par le projet de loi n° 49.

8. - Recommandations

Les recommandations de la Coalition Saint-Laurent peuvent se regrouper sous deux thématiques. Tout d'abord, deux recommandations concernent le projet de loi n° 106 lui-même et la façon dont les consultations sont menées, puis deux recommandations portent sur la protection des secteurs marins de juridiction entièrement québécoise.

8.1.- Projet de loi n° 106 et processus de consultation

Le projet de loi n° 106 « *Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* » concerne en fait l'édiction de deux lois importantes, la *Loi sur Transition Énergétique Québec* et la *Loi sur les hydrocarbures*. L'amalgame de ces deux lois importantes en un seul projet de loi rend le résultat particulièrement confus et complique l'analyse de chacune des deux composantes.

Recommandation 1.

La Coalition Saint-Laurent recommande de scinder en deux le projet de loi n° 106 «*Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*» pour le remplacer par :

- **Un projet de loi portant spécifiquement sur Transition Énergétique Québec;**
- **Un projet de loi portant spécifiquement sur les hydrocarbures.**

Le délai entre le dépôt du projet de loi n° 106 et son analyse en commission parlementaire a été limité à seulement deux mois, une période très courte et, de surcroît, en pleine période estivale. C'est très peu de temps pour analyser un projet de loi d'une telle importance. De plus, un nombre très restreint d'intervenants du milieu environnemental ont été convoqués pour s'exprimer devant la commission parlementaire, démontrant un déséquilibre certain dans le choix des intervenants.

Recommandation 2.

La Coalition Saint-Laurent recommande d'allonger la période de consultation sur le projet de loi n° 106 afin d'en permettre une analyse adéquate. La Coalition Saint-Laurent recommande aussi d'ouvrir la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi n° 106 à une plus grande diversité d'intervenants, entre autres en y invitant des groupes nationaux, des groupes de citoyens, des coalitions, des spécialistes ou des scientifiques ayant une expertise « critique » sur les hydrocarbures. C'est seulement de cette façon qu'il sera possible de bien analyser et bonifier le projet de loi sur la table.

8.2.- Protection des milieux marins de juridiction strictement québécoise

La *Loi sur les hydrocarbures*, édictée par l'article 24 du projet de loi n° 106, porte sur la totalité du territoire québécois, incluant le milieu marin. De plus, tel que son article 3 l'affirme, elle est sensée représenter « les meilleures pratiques généralement reconnues ». Or, une analyse fine de cette Loi sur les hydrocarbures montre que c'est loin d'être le cas. Une comparaison avec le projet de loi n° 49 (*Loi sur la mise en oeuvre de l'Accord Canada-Québec de gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent*) démontre hors de tout doute que le projet de loi n° 106 propose, pour le milieu marin, des façons de faire qui sont très laxistes et

bien en deçà de ce que le projet de loi n° 49, pourtant rempli de lacunes fort importantes⁹, propose pour le golfe.

De très nombreux amendements seraient donc nécessaires pour rendre les aspects « marins » du projet de loi n° 106 d'un niveau minimalement comparable à celui du projet de loi n° 49. De plus, comme le projet de loi n° 49 comporte déjà de nombreuses lacunes, un projet de loi n° 106 bonifié devrait obligatoirement les corriger, s'il veut prétendre, comme le dit son article 3, aux « meilleures pratiques ». La tâche s'avérant très lourde, et plutôt que de rafistoler un projet de loi n° 106 qui n'a manifestement pas été conçu en fonction de la complexité et du niveau de risque de l'exploration pétrolière en milieu marin, le plus sage serait d'en retirer tous les aspects marins et de bien spécifier qu'il ne porte que sur les opérations en milieu terrestre.

Recommandation 3.

La Coalition Saint-Laurent recommande d'amender l'article 24 du projet de loi n° 106 (article édictant 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.

En juin 2011, le gouvernement du Québec adoptait la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* afin de protéger de façon permanente le Saint-Laurent (fleuve, estuaire et nord-ouest du golfe) contre toute activité pétrolière. La raison principale évoquée était la fragilité de ces milieux et l'incompatibilité des activités pétrolières avec les nombreuses activités humaines s'y déroulant déjà. Le même raisonnement pourrait très bien s'appliquer aux territoires marins couverts par le projet de loi n° 106, c'est-à-dire les secteurs marins de juridiction entièrement québécoise (portion québécoise de la baie des Chaleurs, les lagunes des îles de la Madeleine, les baies de Gaspé et de La Malbaie, etc.). De nombreux rapports ont démontré la fragilité de ces zones côtières et leur grande importance socio-économique, ce qui justifierait leur protection par l'entremise de la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*.

Même si des forages pétroliers en mer, à partir de plate-formes, sont peu probables dans les secteurs côtiers mentionnés plus hauts, des forages horizontaux à partir de la rive pourraient très bien y être entrepris. C'est entre autres le cas dans la baie de Gaspé où des travaux

⁹ Coalition Saint-Laurent (2015). Communiqué de presse, 11 juin 2015. Projet de loi 49 sur l'exploration pétrolière dans le golfe : Québec abdique ses responsabilités environnementales au profit d'Ottawa. [En ligne] http://www.coalitionsaintlaurent.ca/wp-content/uploads/2015/06/2015-06-11-D%C3%A9p%C3%B4t-Loi-miroir-Can-Qu%C3%A9-Fr_FINAL1.pdf (page consultée le 31 juillet 2016)

terrestres de la compagnie Pétrolia pourraient éventuellement comprendre de telles composantes horizontales sous la baie de Gaspé avec tous les risques que cela comporte pour les eaux de la baie et pour le milieu marin. Le danger n'est pas que théorique, il est bien réel.

Recommandation 4.

La Coalition Saint-Laurent recommande d'amender la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* (loi n° 18) afin d'y ajouter la protection complète des secteurs marins en dehors de la « zone » couverte par le projet de loi n° 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. (voir fig. 3 et 4).