

Montréal, le 17 février 2014

Mme Louisette Cameron
Secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
Direction des travaux parlementaires
Édifice Pamphile-Le May, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

CTE – 009M
C.P. – P.L. 37
Gaz naturel
dans le schiste

Objet : Commentaires du CPEQ portant sur le *Projet de loi 37 – Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*

Madame Cameron,

C'est avec intérêt que le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) a pris connaissance du *Projet de loi 37 – Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste* et nous vous remercions de nous donner l'occasion de commenter ce projet de loi.

Créé en 1992 par des représentants des grands secteurs industriels et d'affaires du Québec, le CPEQ a pour mission de représenter les intérêts de ses membres en matière d'environnement et de développement durable. Le CPEQ représente, de façon unifiée et dans un contexte de développement durable, le point de vue du secteur d'affaires du Québec sur des enjeux importants d'intérêt général et commun, en coordonnant les objectifs de ses membres et en obtenant un consensus raisonnable. Le CPEQ regroupe près de deux cents entreprises et vingt-six associations parmi les plus importantes au Québec qui génèrent plus de 280 000 emplois directs et affichent des revenus combinés de plus de 45 milliards.

1. Commentaires généraux

Plusieurs aspects du *Projet de loi 37* apparaissent inquiétants et, s'ils ne sont pas modifiés avant son entrée en vigueur, risquent de mettre en péril ou, du moins de retarder considérablement le développement des connaissances et une éventuelle exploitation du gaz de schiste en territoire québécois, privant ainsi la collectivité d'une source de bénéfice économique possiblement significative.

Le CPEQ estime également que le projet de loi, tel qu'il est rédigé présentement, est de nature à créer de l'insécurité juridique qui, non seulement risque d'éloigner des investisseurs potentiels, mais est de nature à pénaliser injustement les entreprises qui détiennent des permis de recherche valides.

Enfin, en plus du fait que le projet de loi est précipité alors que le rapport du Comité d'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste est sur le point d'être rendu public, il ne semble pas émaner d'une approche cohérente sur l'exploration des hydrocarbures au Québec : on y cible spécifiquement le gaz naturel et certaines régions. Dans la mesure où les préoccupations environnementales sur la fracturation pour l'exploitation d'hydrocarbures sont fondées, il serait préférable d'adopter un cadre général et propice à faire la

lumière sur les questions environnementales soulevées, plutôt que d'interdire localement et partiellement ce qui pourrait être fait ailleurs au Québec ou pour la recherche d'autres hydrocarbures.

2. Commentaires particuliers

2.1 *L'insécurité juridique que provoque le projet de loi 37 : la trop grande discrétion et la portée rétroactive*

Le projet de loi 37 est de nature à créer une insécurité juridique en conférant au gouvernement, à l'article 1, un trop large pouvoir de réglementation et en consacrant la portée rétroactive des articles 2 et 3, lesquels suspendent les permis dûment délivrés tant en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹ que de la *Loi sur les mines*².

2.2.1 *Une trop grande discrétion conférée au gouvernement*

Le CPEQ estime qu'il est délicat d'octroyer un large pouvoir de réglementation permettant au gouvernement d'étendre, à tout moment, la portée des interdictions prévues à l'article 1 du projet de loi. Nous croyons qu'il s'agit d'un procédé inapproprié qui sème la confusion pour les personnes visées. En effet, nous rappelons que, de par sa nature, un moratoire doit viser une interdiction précise et limitée dans le temps et l'espace. Ainsi, il ne devrait pas être possible d'élargir par voie réglementaire la portée du moratoire. Si ce pouvoir était maintenu, il serait essentiel qu'il soit à tout le moins balisé.

2.1.2 *La portée rétroactive du moratoire*

Le projet de loi édicte, à l'article 2, que les autorisations accordées en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour des activités de forage, de fracturation et d'essais d'injectivité seront suspendues pendant la durée du moratoire. De plus, l'article 3 précise que les permis de forage ou de complétion de puits délivrés en vertu de la *Loi sur les mines* seront également suspendus pour les activités interdites. Ces suspensions sont assorties d'aucune indemnité, tel que prescrit par l'article 5.

Le CPEQ s'inquiète de la portée rétroactive donnée à ces deux dispositions et estime que la rétroactivité porte atteinte à la sécurité juridique et à la prévisibilité des règles en vigueur. Nous rappelons que les permis de recherche ont été octroyés valablement et que les détenteurs de ces permis se sont conformés à toutes les conditions requises en acceptant toutes les obligations inhérentes afin d'être autorisés à effectuer des recherches sur le territoire visé.

¹ L.R.Q. c. Q-2.

² L.R.Q. c.M-13.1.

Nous considérons qu'il est essentiel que les détenteurs de permis, ainsi que toutes les entreprises impliquées dans le processus d'exploration, puissent connaître à l'avance, et avec certitude, les règles juridiques qui s'appliquent à eux, de façon à ce qu'ils puissent profiter des avantages que leur procurent le permis.

Nous sommes d'avis que le gouvernement envoie, avec ces dispositions, un mauvais message aux titulaires de permis ainsi qu'aux investisseurs potentiels, ce qui peut mettre en péril une éventuelle exploitation du gaz de schiste. En effet, un climat d'incertitude juridique peut faire en sorte que les investisseurs seront moins tentés d'injecter des fonds pour la recherche dans le secteur des gaz de schiste au Québec.

2.1.3 Incompatibilité avec la *Loi sur les mines*

Le CPEQ déplore l'orientation que prend le législateur en refusant, à l'article 5 du projet de loi, d'octroyer une quelconque indemnité aux titulaires de permis d'exploration qui subiraient un préjudice à la suite de l'adoption du projet de loi. En effet, comme le projet de loi ne dispense pas les titulaires de permis d'exploration de l'obligation de réaliser des travaux de recherche et d'acquitter le paiement d'une rente annuelle en vertu de la *Loi sur les mines*, les titulaires de ces permis seraient contraints de respecter ces obligations malgré les prohibitions formulées à l'article 1 du projet de loi.

Nous rappelons que l'article 177 de la *Loi sur les mines* édicte l'obligation pour le titulaire d'un permis de recherche d'effectuer certains travaux, lesquels sont décrits à l'article 67 du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*³ (*le Règlement*). Ces travaux consistent en la réalisation d'études géologiques, d'études géophysiques ou de forages ou encore en des évaluations économiques du gisement. En plus d'exécuter ces travaux, le titulaire d'un permis de recherche doit acquitter les droits prescrits à l'article 165 de la *Loi sur les mines* et aux articles 64 et 65 du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, soit le versement d'une rente annuelle pour chaque kilomètre² visé par le permis.

Le CPEQ est d'avis que la rédaction actuelle du projet de loi est boiteuse en ce qu'elle laisse planer le doute sur sa compatibilité avec les dispositions de la *Loi sur les mines* et la réglementation afférente. En effet, avec le projet de loi 37, le législateur vient interdire aux titulaires de permis de réaliser des forages, des opérations de fracturation ou des essais d'injectivité. Or, il appert que le titulaire de permis de recherche doit utiliser l'une de ces méthodes afin de réaliser les travaux de recherche auxquels il est assujéti en vertu de l'article 177 de la *Loi sur les mines*. Ainsi, le moratoire qui découlerait du projet de loi 37 empêcherait le titulaire du permis de respecter ses obligations légales prescrites par la *Loi sur les mines*.

³ RLRO c M-13.1, r 1

Dans ce contexte, nous croyons qu'il est impératif que des mécanismes administratifs soient mis en place afin d'exempter le titulaire d'un permis de recherche d'exécuter les travaux exigés par l'article 177 de la Loi et par l'article 67 du Règlement. L'article 5 du projet de loi, qui indique que son application ne donne droit à aucune indemnité de la part de l'État, devrait également être retiré.

Aussi, en ce qui concerne la durée de validité des permis, établie à 5 ans en vertu de l'article 169 de la *Loi sur les mines*, des mécanismes prévoient de les prolonger pour une période équivalente à la durée du moratoire. Ainsi, la validité de chaque permis affecté par le moratoire devrait être prolongée d'un nombre de jours équivalent au nombre de jours correspondant à la durée le moratoire. Dans le cas contraire, il serait possible que des détenteurs ne puissent retirer un quelconque bénéfice de leur permis qui arriverait à échéance pendant le moratoire.

Le CPEQ rappelle que de tels mécanismes administratifs sont prévus –dans la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*⁴. L'Article 3 de cette loi, sanctionnée le 13 juin 2011, se lit comme suit :

Le titulaire d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain est exempté d'exécuter les travaux requis en vertu de la Loi sur les mines jusqu'à la date déterminée par le ministre, laquelle ne peut excéder le 13 juin 2014. La période de validité du permis est alors réputée suspendue conformément à l'article 169.2 de cette loi. À la fin de la période d'exemption, la date d'échéance du permis est reportée à la fin de la période d'exécution des travaux qui reste à courir après la levée de la suspension.

Le CPEQ recommande d'inclure, dans le projet de loi 37, une disposition s'inspirant de cet article. Ainsi, nous vous proposons le texte suivant :

Le titulaire d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain est exempté de l'obligation d'acquitter les rentes et d'exécuter les travaux requis en vertu de la *Loi sur les mines* et du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* jusqu'à la fin du moratoire. La période de validité du permis est alors réputée suspendue conformément à l'article 169.2 de cette loi. À la fin de la période d'exemption, la date d'échéance du permis est reportée à la fin de la période d'exécution des travaux qui reste à courir après la levée de la suspension.

En ajoutant ces mécanismes administratifs, le gouvernement s'assure de ne pas pénaliser injustement les entreprises détenant des permis de recherche valides et élimine le risque pour ces entreprises de contrevenir à l'article 177 de la *Loi sur les mines*.

⁴ L.Q. 2011 c. 13.

2.2 Un moratoire empêcherait l'acquisition d'informations essentielles à la prise d'une décision éclairée

L'exploration des réserves de gaz de schiste soulève beaucoup de questions depuis quelques années. Or, nous n'avons pas encore pu prendre connaissance du rapport synthèse du Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste, qui fera un bilan d'un nombre impressionnant de travaux indépendants sur le sujet. Dans ce contexte, le projet de loi semble précipité et discrédite les travaux du Comité de l'ÉES en omettant de s'appuyer sur les premières connaissances québécoises recueillies sur le secteur du gaz de schiste.

De plus, bien que nous disposions d'une formidable banque d'informations de plusieurs dizaines de milliers de forage réalisés aux États-Unis, comme le soulignent plusieurs études réalisées dans le cadre de l'ÉES sur le gaz de schiste, nous possédons peu d'informations spécifiques sur la nature des ressources de gaz de schiste québécoises, ce qui fait en sorte qu'il est difficile de fournir aux décideurs, à la population et aux investisseurs des réponses claires en ce qui concerne les bénéfices et les risques associés à la fracturation au Québec.

Le CPEQ rappelle que le gaz de schiste est un gaz naturel, comme celui utilisé dans plusieurs foyers québécois à l'heure actuelle. Ainsi, il semble que le seul véritable obstacle empêchant l'exploitation du gaz de schiste est la crainte liée au procédé de fracturation ainsi que la plus grande quantité de forages nécessaires. Or, présentement, les parties prenantes ne disposent que d'informations provenant surtout des États-Unis sur ce procédé. Nous soumettons que nous pourrions, avec un projet de démonstration, documenter la connaissance sur l'emplacement des ressources de gaz de schiste sur le territoire québécois ainsi que les risques reliés aux éléments qui préoccupent les Québécois, soient la fracturation ainsi que les émissions fugitives, ce qui serait impossible avec l'imposition d'un moratoire. Cette expérience et ces connaissances seront utiles pour toute exploitation responsable d'hydrocarbures non-conventionnels au Québec, par exemple l'exploration possible de pétrole sur l'île d'Anticosti ou en Gaspésie.

Nous insistons sur le fait que les impacts d'un projet de démonstration seraient minimes, puisqu'il serait réalisé sur un seul site de petite dimension et pour une période limitée dans le temps. Par ailleurs, le gaz ne serait pas brûlé sur place, mais bien acheminé vers le réseau de Gaz Métro. Les informations colligées à la suite de ces démonstrations permettraient aux chercheurs d'extrapoler sur les risques de la fracturation et sur les défis de la gestion des émissions fugitives. Par ailleurs, ce projet permettrait au gouvernement et aux experts du MDDEFP de se constituer une base d'expertise sur les questions de fracturation et de gestion des émissions fugitives, expertise qui sera importante quand viendra le temps de prendre des décisions sur la possible exploitation de pétrole sur le territoire québécois. De plus, comme les éléments essentiels du projet de démonstration seraient élaborés en collaboration avec toutes les parties prenantes, le gouvernement s'assurerait d'obtenir un portrait global et impartial de la situation du gaz de schiste au Québec.

Or, le projet de loi, tel qu'il est rédigé, aurait pour effet de prohiber la réalisation d'un tel projet de démonstration et priver le Québec de la connaissance qui pourrait en résulter. En effet, comme il serait impossible de réaliser le projet sans effectuer de forages, d'opérations de fracturation et d'essais d'injectivité, le gouvernement du Québec et toute la population seraient privés des informations essentielles pour prendre une décision éclairée.

3. Conclusion

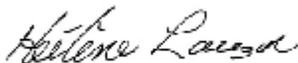
Le CPEQ déplore que le projet de loi prive les titulaires de permis de recherche des privilèges associés à ces permis, sans toutefois offrir la moindre indemnité. Des mécanismes spécifiques doivent permettre aux titulaires de permis de recherche d'être exemptés des obligations relatives aux droits prescrits et à la rente annuelle édictées en vertu de la *Loi sur les mines*.

Le CPEQ insiste par ailleurs afin que soient réduites les sources d'incertitude liées au Projet de loi 37. Pour ce faire, le CPEQ est d'avis que le pouvoir de réglementation du gouvernement doit faire l'objet d'un encadrement clair. Jumelé au fait que le projet de loi comporte une portée rétroactive, nous sommes d'avis que l'insécurité juridique créée ne peut qu'être néfaste pour une exploitation future de la ressource.

Pour le CPEQ, il serait sage d'attendre les conclusions du rapport du Comité d'ÉES avant d'aller de l'avant avec ce moratoire.

Nous rappelons enfin qu'à ce stade, un projet de démonstration serait souhaitable pour permettre l'acquisition de connaissances propres au territoire québécois et présenterait l'avantage de transférer cette connaissance à d'autres possibilités d'exploitation d'hydrocarbures non-conventionnels au Québec. Ainsi, nous recommandons que le projet de loi soit modifié afin de permettre la réalisation d'un projet de démonstration qui permettrait à l'ensemble des parties intéressées de bien cerner les impacts de la fracturation et des émissions fugitives et obtenir les réponses aux questions, ce qui favoriserait la prise de décision et la constitution d'une expertise québécoise et gouvernementale en la matière.

En espérant que le présent mémoire sera utile aux membres de la Commission, je vous prie de recevoir, madame la Secrétaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Hélène Lauzon
Présidente directrice générale