

Le labyrinthe juridique : Les multiples règles en matière de recherche, de production et de transport des hydrocarbures

I. Ouverture

En examinant les questions qui me furent posées suite à la lecture du texte *La recherche, la production et le transport des hydrocarbures à l'aulne des projets réglementaires de février 2020*, j'ai pu constater que plusieurs lecteurs et lectrices semblaient quelque peu égarés et arrivaient difficilement à se retrouver dans le labyrinthe des normes législatives et réglementaires encadrant les hydrocarbures.

J'ai donc décidé de tenter de répondre à ces questions en présentant une sorte de géographie des normes applicables et un bref historique de leur mise en place.

II. Le labyrinthe juridique

Pour comprendre les règles applicables en matière de recherche, de production et de transport des hydrocarbures, il faut tenir compte que 2 ministères sont impliqués : le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, MELCC).

Il n'y a rien d'étonnant à cette situation rencontrée bien souvent, puisque les deux ministères ont des missions différentes. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles vise le développement de nos ressources et celui de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques vise à protéger notre environnement et à lutter contre les changements climatiques.

Chaque ministère encadre la recherche, la production et le transport des hydrocarbures par des lois spécifiques. Pour le MERN, c'est la *Loi sur les hydrocarbures*. Pour le MELCC, c'est la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Ces deux lois sont accompagnées de règlements ou de projets de règlements différents ou distincts qui visent à assurer l'application des principes énoncés dans les lois en précisant les conditions, les règles, les interdictions, les autorisations, etc., lorsqu'il s'agit de la recherche, de la production et du transport des hydrocarbures.

Pour le MELCC : La *Loi sur la qualité de l'environnement*; le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP); le projet de *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAIE), le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* (RTRFFPGP) règlement qui serait abrogé avec l'entrée en vigueur du REAIE, et le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*.

Pour le MERN : *Loi sur les hydrocarbures*, le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, le *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline*

Le problème actuel vient du fait que certaines des normes réglementaires sont contradictoires et incohérentes. Pour vous donner le fil d'Ariane vous permettant de vous retrouver dans ce labyrinthe de normes et de règles, le plus simple est sans doute de vous présenter l'historique de leur adoption et de leur mise en vigueur. Mais retenez ceci : il faut que toutes les règles soient respectées, autant celles relevant du MERN que celles du MELCC. Ainsi, par exemple, il est théoriquement possible qu'une demande de permis de forage soit acceptée par un ministère et refusée par l'autre. Il n'existe donc pas de prépondérance d'une loi par rapport à l'autre, pas plus qu'il n'existe une prépondérance de l'un des règlements par rapport à l'autre, ni entre les règlements d'un ministère par rapport à ceux de l'autre.

C'est pourquoi, de façon générale ou normale, les règlements d'un ministère sont harmonisés avec ceux de l'autre. Mais ce n'est pas le cas en matière d'hydrocarbures. Illogiquement, les normes du MERN, dont la fonction est de développer, sont plus sévères que celles du ministère dont la fonction est de protéger. Et, comme indiqué dans mon texte, le gouvernement refuse de les harmoniser, favorisant ainsi leur contestation.

III. Le déploiement historique des normes et la critique que nous en avons présentée

2008-2011 : Lorsque débute la lutte contre le gaz de schiste, en 2009-2010, les hydrocarbures sont considérés comme des minerais et sont régis par l'antique *Loi sur les mines*. Cette loi date de la fin du XIX^e siècle (1885), fut refondue dans les années 1920 puis par le gouvernement Marois en 2015-2016. Cette antique législation est complétée par un règlement (le *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*) qui impose une distance séparatrice de 100 mètres entre un forage minier (et donc gazier ou pétrolier) et une source d'eau potable. Le mouvement citoyen fait alors signer la déclaration *Vous n'entrez pas chez nous!* qui reprend les dispositions de cette antique loi.

Automne 2011 : Avec un groupe de juristes et d'experts, je rédige le Règlement dit de Saint-Bonaventure qui impose des distances séparatrices minimales de 2 km entre un forage et une source d'eau potable.

28 décembre 2011 : Le gouvernement de Jean Charest publie le premier projet de *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP). Céline Marier et moi en faisons l'analyse et, suite à la conférence des élu.e.s. locaux

Saint-Guillaume et à leur demande, nous proposons d'inclure dans le projet de RPEP proposé le contenu du Règlement dit de Saint-Bonaventure. Le gouvernement ne donne pas suite à son projet ni à nos revendications et aucun décret ne met en vigueur le RPEP.

Mai 2013 : Le gouvernement de Pauline Marois propose une nouvelle version du projet de RPEP où se trouvent des dispositions qui autorisent la fracturation hydraulique partout sur le territoire du Québec moyennant le respect de distances séparatrices minimales de 300 mètres entre un puits gazier ou pétrolier et une source d'eau potable. Marc Durand, Céline Marier, Chantal Savaria et moi rédigeons le texte *Le RPEP où comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole!* Marc Brullemans nous transmet quelques commentaires et nous signons tous les 5 le texte. Les comités de citoyens et citoyennes protestent et les élu.e.s. locaux rejettent le projet, lors de la conférence de Saint-Bonaventure. Comme le gouvernement Charest, le gouvernement Marois ne donne pas suite à son projet.

13 juillet 2016 : Un projet de règlement qui amende le vieux *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* est publié dans la *Gazette officielle du Québec*. Aucun changement n'est prévu par rapport aux distances séparatrices. Marc Durand et moi publions un texte qui critique cette proposition réglementaire. Aucune suite ne sera donnée à ce projet.

Août 2016 : Le gouvernement Couillard, nouvellement élu, met en vigueur le RPEP, mais en l'amendant par rapport au projet du gouvernement Marois. Une distance séparatrice de 500 mètres horizontalement est accordée entre la source d'eau et la tête du puits gazier ou pétrolier, ainsi qu'une distance verticale de 400 mètres entre l'extension horizontale du forage et la base de l'aquifère. Marc Durand, Céline Marier, Chantal Savaria et moi rédigeons la deuxième édition beaucoup plus étoffée de notre texte *Le RPEP où comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole!* Marc Brullemans nous transmet aussi quelques commentaires et nous signons tous les 5 le texte. En septembre, lors de la conférence de Saint-Edmond-de-Grantham, les élu.e.s. locaux décident de demander une dérogation au nouveau règlement RPEP pour pouvoir mieux protéger les sources d'eau potable. Plus de 300 municipalités vont participer aux diverses étapes de cette démarche. Trois grandes conférences des lu.e.s. locaux seront organisées (*Drummondville I, Drummondville II, Drummondville III*).

Été 2016 : Le gouvernement Couillard propose la *Loi sur les hydrocarbures* qui est camouflée dans une loi sur la transition énergétique (projet de loi 106). Je publie un texte d'analyse en 25 points. Le mouvement citoyen a beau protester, mobiliser, manifester le gouvernement refuse de scinder le projet de loi. Il organise même une commission parlementaire durant la période de vacances où sont invités majoritairement des groupes favorables au développement des hydrocarbures.

Le 10 décembre 2016 : Dans la nuit et sous le bâillon, le gouvernement Couillard avec l'appui de la CAQ adopte la *Loi sur les hydrocarbures*. Elle n'est cependant pas mise en vigueur.

Le 20 septembre 2017 : Le gouvernement Couillard publie les projets de règlement d'application de la *Loi sur les hydrocarbures* même si la loi n'est pas encore en vigueur. Il s'agit des projets suivants : le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, le *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline*. Le gouvernement propose aussi d'abroger le vieux *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*. En novembre 2017, je publie une longue analyse de ces projets et de la *Loi sur les hydrocarbures* : *La Loi sur les hydrocarbures et les projets de règlements du MERN : Manuel d'autodéfense citoyenne pour en comprendre les objectifs, les enjeux et les conséquences*.

Printemps-été 2018 : Les élu.e.s. locaux accentuent leurs pressions sur le gouvernement Couillard et menacent de dénoncer, en pleine campagne électorale qui débute alors, le gouvernement. 125 élu.e.s. décident de s'adresser aux tribunaux, si le gouvernement refuse la dérogation demandée.

Le 18 septembre 2018 : À quelques semaines des élections où il va perdre le pouvoir et dans le but de le conserver, le gouvernement de Philippe Couillard met en vigueur la *Loi sur les hydrocarbures* et les règlements suivants : le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, le *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline*. Le vieux *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* est donc abrogé. La *Loi sur les hydrocarbures* et ses 3 règlements d'application sont maintenant en vigueur. Ce sont ces règlements qui sont actuellement contestés par Questerre, car ils interdisent la fracturation dans le schiste et imposent des distances séparatrices plus sévères que celles du RPEP. Marc Durand, Céline Marier, Chantal Savaria et moi publions un texte d'analyse des acquis. Marc Brullemans, qui dirige alors le RVHQ, appelle le gouvernement à ne pas adopter ces projets de règlements qui sont pourtant les meilleures protections dont nous disposons actuellement. Un nombre limité de comités de citoyens et citoyennes appuient l'appel de Marc Brullemans.

19 février 2020 : le gouvernement publie le projet de *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAIE)* et propose des amendements au RPEP. Le gouvernement propose aussi à cette

occasion d'abroger le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers*. Ce sont ces projets que Chantal Savaria et moi avons analysés récemment : *La recherche, la production et le transport des hydrocarbures à l'aune des projets règlementaires de février 2020*.

IV. Conclusion

Il y a donc une série de règles. Certaines dépendent du MELCC, d'autres du MERN. Mais toutes s'appliquent ou s'appliqueront si elles sont mises en vigueur.

Il y a cependant deux constats que nous pouvons faire : les règles du MERN, dont la mission est de développer, sont plus sévères que celles du MELCC, dont la fonction est de protéger, ce qui est illogique et inapproprié.

Le deuxième constat c'est que la proposition du gouvernement Legault d'adopter le REAIE, de modifier le RPEP et d'abroger le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* (RTRFFPGP), alors que les normes qui seraient alors édictées favorisent les exploitants de gaz de schiste, est un signal fort confirmant la volonté du gouvernement de favoriser ce type de développement. Pour un exposé plus détaillé de ces enjeux, le lecteur peut référer avec intérêt à notre récent texte.

Richard E. Langelier

Docteur en droit (LL.D.) et sociologue

15 avril 2020