

**La recherche d'hydrocarbures au Québec
à l'aulne des projets règlementaires de février 2020**

(2^e édition, revue, corrigée, augmentée)ⁱ

Richard E. Langelierⁱⁱ
Docteur en droit (LL.D.) et sociologue

Chantal Savaria
Ingénieure en géologie

Table des matières

1. Ouverture	1
2. Le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAIE)	3
2.1 Plan général et articulation avec la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> en regard de la recherche, de la production et du transport des hydrocarbures	3
2.2 Les définitions apparaissant au projet de règlement	4
2.3 Conservation des documents	5
2.4 Caractère public des renseignements fournis au ministre par un promoteur	5
2.5 La demande d'autorisation	14
2.6 L'enfouissement de matières résiduelles	18
2.7 Les dispositions du REAIE relatives à la recherche, à la production et au transport des hydrocarbures	18
2.8 De la procédure et des critères objectifs	21
2.9 Conclusion sur le REAIE	23
3. Les modifications proposées au Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP)	26
4. Conclusion sur les modifications proposées au RPEP	32
5. Comparaison des propositions réglementaires actuelles avec les règlements qui seraient abrogés ou se conjuguaient avec le REAIE	33
6. Conclusion générale	36

Annexe 1 Texte de Richard E. Langelier (en réponse à l'achat par Questerre des permis de recherche d'hydrocarbures dans la vallée du Saint-Laurent et réplique à Éric Tétreault

*Verum scire est per causas scrire*¹

*Eau, tu n'as ni goût ni couleur ni arôme, on ne peut pas te définir, on te goûte, sans te connaître. Tu n'es pas nécessaire à la vie : tu es la vie.*²

1. Ouverture

Le 19 février 2020 était publié, dans la Gazette officielle du Québec, un projet de règlement visant la mise en œuvre des amendements apportés, en 2017, à la *Loi sur la qualité de l'environnement*³.

Ce projet de règlement, intitulé *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (ci-après REAIE), compte près de 350 articles dont certains traitent de la recherche, de la production ou du transport des hydrocarbures. Mais ce projet propose également d'abroger certains règlements, dont le *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* (RLRQ c. Q-2, r. 47.1). Il s'articule ou se conjugue aussi maintenant avec le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets* (RLRQ c. Q-2, r. 23.1).

Or, le premier de ces règlements est celui qui oblige l'exploitant à fournir des informations sur ce qui se passe réellement lors des forages gaziers et pétroliers. Quant au second règlement, c'est celui qui oblige l'obtention d'un certificat d'autorisation et la tenue éventuelle d'audiences du BAPE pour un pipeline de plus de 2 km.

Il nous reviendra donc d'évaluer si les changements règlementaires proposés assurent une plus large transparence ainsi qu'une meilleure capacité chez les citoyennes et citoyens d'intervenir ou de s'opposer aux projets relatifs à la recherche, la production et le transport des hydrocarbures.

Par ailleurs, le nouveau projet de règlement amende aussi 22 autres règlements, dont le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP), règlement qui, on s'en souviendra, autorise la fracturation hydraulique sur l'ensemble du territoire du Québec, moyennant le respect d'une supposée distance séparatrice de 500 mètres latéralement entre la tête du puits gazier ou pétrolier et une source d'eau potable et de 400 mètres verticalement entre l'extension horizontale du forage gazier ou pétrolier et la base de l'aquifère. Rappelons, à cet égard, que le BAPE générique sur le gaz de schiste (2014) avait demandé au gouvernement de revoir ces distances, les considérant inappropriées et dangereuses. Rappelons également que notre Collectif scientifique *ad hoc* sur la protection de l'eau potable a déjà, à la demande du Comité de pilotage des municipalités qui réclament une meilleure protection de leurs sources d'eau potable, déposé deux études faisant la synthèse des connaissances scientifiques et montrant l'insuffisance et la dangerosité de ces pseudo-distances séparatrices⁴.

¹ La véritable connaissance, c'est connaître au travers des causes. Francis Bacon.

² Antoine de St-Exupéry, *Terre des hommes*.

³ Pour retracer le projet de règlement : [(2019)152 G.O.II, 452].

⁴ Voir Marc Brullemans, Marc Durand, Richard E. Langelier, Céline Marier et Chantal Savaria, *Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection ou comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole!* 2^e éd., janvier 2016, 160 p.; Richard E.

Nous tenterons donc de voir si les nouvelles dispositions du RPEP répondent à cette exigence du BAPE, au large consensus scientifique sur la question et aux demandes des municipalités.

Nous ne saurions terminer cette brève introduction sans présenter nos remerciements les plus sincères à notre collègue Marc Durand, ingénieur et docteur en géologie appliquée, qui nous a apporté conseils, critiques et suggestions tout au long de la rédaction de cette analyse. Sans ses contributions toujours pertinentes, équilibrées et rigoureuses, ce texte n'aurait pu atteindre le niveau intellectuel qui est le sien. Il va de soi que nous assumons seuls la responsabilité de toute erreur ou imprécision.

Le lecteur trouvera aussi en annexe de cette étude un texte rédigé précédemment par Richard E. Langelier, suite aux inquiétudes suscitées dans la population au regard des projets de la société Questerre. Le texte a été complété pour répondre aux arguments de M. Éric Tétreault, nouveau porte-parole de l'association des compagnies gazières et pétrolières, organisme qui a récemment modifié son appellation, question de mieux camoufler les intérêts véritables qui se cachent sous la nouvelle étiquette.

2. Le Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAIE)

2.1 Plan général et articulation avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* en regard de la recherche, de la production et du transport des hydrocarbures

Il est nécessaire de dire un mot sur la structure générale de ce projet de règlement. De fait, il opérationnalise la volonté gouvernementale de « simplifier et moderniser » la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁵. À cette fin, le projet de règlement divise en trois catégories les obligations des personnes voulant exercer des activités qui ont des impacts jugés « moyens » sur l'environnement : les obligations pour des activités soumises à une autorisation préalable, les activités admissibles à une déclaration de conformité à la loi, les activités exemptées d'une autorisation préalable.

À l'égard de la recherche et de la production des hydrocarbures, rappelons que la *Loi sur la qualité de l'environnement* divise en deux parties le territoire du Québec et impose, dans chacune de ces parties, des normes distinctes. Pour les territoires nordiques, l'article 153 et 188 établissent les normes qui sont précisées dans l'annexe A de la *Loi sur la qualité de l'environnement* alors que celle-ci prévoit, à son alinéa f, que sont soumises à une autorisation préalable « f) toute opération ou établissement d'extraction ou de traitement de matières destinées à produire de l'énergie; »

Quant aux infrastructures nécessaires pour le transport des hydrocarbures, ce sont les dispositions de l'alinéa q) de l'annexe A qui imposent une autorisation préalable. Cette disposition est ainsi formulée : « q) toute installation portuaire, chemin de fer, aéroport, gazoduc, oléoduc ou tous travaux de dragage destinés à l'amélioration de la navigation; » Toutefois, cette annexe vise les territoires où, pour le moment du moins, les forages sont peu susceptibles de se produire.

Pour les territoires dits méridionaux, le dixième paragraphe du premier alinéa de l'article 22 de la loi prévoit que l'exigence d'une autorisation ministérielle s'impose lorsque le gouvernement le décide par règlement. Or, c'est ce que fait l'article 74 du REAIE en indiquant que « les activités d'exploration, de stockage et de production d'hydrocarbures visées par la *Loi sur les hydrocarbures* » doivent obtenir une telle autorisation. Deux remarques s'imposent ici. La technique de réglementation par référence à un autre règlement est peu transparente, obligeant le citoyen à référer à des sources multiples pour connaître les normes applicables. Il s'agit aussi de l'importation de normes établies à une autre fin que celle de protéger l'environnement.

Or, en vertu des règlements d'application de la *Loi sur les hydrocarbures* l'exploitant doit obtenir une autorisation ministérielle pour réaliser les diverses opérations liées aux forages (sondages stratigraphiques, fracturation hydraulique, complétion, forages, etc.).

Pour le transport d'hydrocarbures, nous examinerons plus loin les dispositions applicables. Remarquons toutefois que les dispositions de l'article 45 du REAIE excluent que la construction, la modification substantielle, le remplacement ou le démantèlement « d'infrastructures linéaires »

⁵ Beaucoup d'observateurs ont noté que la rhétorique de la modernisation cache le plus souvent une réduction des protections offertes à l'environnement.

puissent bénéficier d'une déclaration de conformité ou d'une demande d'exemption d'autorisation. L'article 50 (6) a) i) et ii) du REAIE prévoit que les travaux préliminaires aux forages gaziers et pétroliers ne puissent bénéficier de l'exemption d'autorisation. L'article 50 (6) d) prévoit la même chose pour les « infrastructures linéaires », soit les oléoducs et gazoducs.

Ainsi, structurellement, le projet de règlement précise, dans un premier temps, les obligations générales afférentes aux trois catégories d'activités identifiées précédemment, puis, dans un second temps, les obligations spécifiques imposées pour chaque secteur d'activité. Comme indiqué précédemment, nous n'aborderons ici, sauf exceptions, que les normes applicables au secteur de la recherche, de la production ou du transport des hydrocarbures.

2.2 Les définitions apparaissant au projet de règlement

Comme toute pièce législative ou réglementaire, les termes utilisés sont définis dans les dispositions liminaires du texte en cause.

En l'espèce, remarquons que les établissements de santé sont définis en référence à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (RLRQ c. S-4.2). On ajoute aussi les résidences pour personnes âgées (il en existe près de 2 000 au Québec) et les résidences « pour toute clientèle confiée par un établissement public ». On peut penser que sont incluses dans cette définition les « ressources intermédiaires » ou les « ressources pour clientèles vulnérables » (toxicomanie, par exemple) à qui les établissements du réseau sociosanitaire québécois confient des usagers.

Toutefois, il est utile de rappeler que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* exclut les cabinets des professionnels de la santé et des services sociaux ainsi que les établissements religieux offrant de l'hébergement à moins de 20 de leurs membres.

Rappelons aussi que nos tribunaux ont été appelés à examiner ces questions. On a ainsi convenu que les installations de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) ne sont pas couvertes par cette loi⁶, de même que les organismes communautaires offrant des services mais sans lien contractuel avec un établissement, tels les centres de prévention du suicide ou les maisons pour femmes violentées (il en existe 79 au Québec auxquels il faut ajouter 150 unités de logement de deuxième étape)⁷.

Bien que cet aspect de notre étude puisse sembler fort éloigné de la recherche d'hydrocarbures, soulignons que c'est par rapport à ce type d'habitations que s'établiront ou non des distances séparatrices à respecter.

De même, il importe de comparer les définitions données ici et celles apparaissant dans les règlements d'application de la *Loi sur les hydrocarbures* pour identifier les contradictions possibles

⁶ Lormeau C. *Institut national de santé publique du Québec*, CAI, n° 1014653-J, 22 janvier 2019, Martine Riendeau, 2019 QCCA 5, par. 19-44).

⁷ Voir, par exemple, les décisions suivantes : G.D. c. JEVI Centre de prévention du suicide, CAI, n°s 1004781 et 1004809, 4 juin 2014, Lina Desbiens, 2014 QCCA 103, par. 65; G.B. c. Suicide Action Montréal, CAI, n° 1019742-J, 11 décembre 2019, Jean-François Gauthier, 2019 QCCA 445.

entre les deux sources règlementaires. Pour le moment, limitons-nous à souligner que certaines entités ne bénéficieraient pas des protections du projet de règlement.

En ce qui concerne les professionnels appelés à produire des rapports ou des expertises, le projet de règlement prévoit effectivement que les « études hydrogéologiques » doivent être signées par un ingénieur ou un géologue. Toutefois, la notion de « professionnel » réfère à la définition donnée à ce terme par l'article premier du *Code des professions* (RLRQ c. C-26). Cette disposition est ainsi formulée : « c) *professionnel* ou *membre d'un ordre* toute personne qui est titulaire d'un permis délivré par un ordre et qui est inscrite au tableau de ce dernier ». Ainsi, cela peut être toute personne membre de l'un ou l'autre des 46 ordres professionnels actuellement reconnus au Québec.

La définition des catégories de puisement d'eau est celle apparaissant au RPEP. Il en est de même pour celle relative aux différentes aires de prélèvement d'eau⁸.

Les notions de « pipeline, gazoduc, oléoduc, route, emprise de ligne de transport électrique ou de communication » sont maintenant désignées comme des « infrastructures linéaires ».

L'article 5 du REAIE prévoit que les effets cumulatifs d'un projet ne sont pas analysés lorsqu'une demande d'autorisation doit être formulée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* compte tenu de ses impacts, car seule l'activité requérant cette autorisation sera examinée (et non l'ensemble des activités réalisées dans un projet) par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC).

Finalement, l'article 9 du REAIE prévoit que les distances séparatrices prévues dans ce projet de règlement par rapport aux activités devant se déployer près de cours d'eau ou de lacs se mesurent à partir de la ligne des hautes eaux.

2.3 Conservation des documents

L'article 10 du REAIE prévoit que tout promoteur de projet doit conserver tout document transmis au ministre en application de ce règlement pour une période de cinq (5) ans après la fin des « activités », sous réserve que des dispositions particulières prévoient un terme spécifique de conservation. Il en est de même pour les registres prévus par le projet de règlement. Comme nous le verrons, cette disposition est cruciale pour un accès éventuel à ces informations.

2.4 Caractère public des renseignements fournis au ministre par un promoteur

L'article 13 du REAIE prévoit le caractère public des renseignements fournis au ministre. Toutefois, cette disposition comporte de nombreuses et importantes exceptions. Elle est ainsi formulée :

⁸ Le RPEP divise les aires de protection en trois catégories : immédiates, intermédiaires et éloignées. Les puisements d'eau sont aussi divisés en trois catégories, en fonction du nombre de personnes alimentées par une source d'eau, et en fonction d'un puisement d'eau souterraine ou d'eau de surface (prise dans un cours d'eau).

13. Les renseignements et les documents qui doivent être transmis en vertu du présent règlement ont un caractère public, à l'exception :

1° de ceux concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables;

2° des plans de prévention et de mesures d'urgence;

3° des secrets industriels et commerciaux confidentiels identifiés en vertu de l'article 23.1 de la Loi;

4° du protocole d'expérimentation transmis dans le cadre d'une autorisation de recherche et d'expérimentation visée par l'article 29 de la Loi;

5° de la déclaration d'antécédents.

6° des programmes techniques applicables à chacune des phases du projet relativement au sondage, au forage, à la complétion, à la fracturation, au reconditionnement, à l'essai d'extraction et à l'essai d'utilisation d'un réservoir souterrain transmis au ministre responsable de la Loi sur les hydrocarbures (chapitre H-4.2) pour une demande d'autorisation ou d'approbation visée par cette loi.

Les renseignements, les documents et les études supplémentaires exigés par le ministre en vertu de l'article 24 de la Loi ont également un caractère public.

Les programmes visés par le paragraphe 6 du premier alinéa deviennent publics, conformément à l'article 140 de la Loi sur les hydrocarbures, cinq ans après l'achèvement des travaux ou, s'ils sont transmis dans le cadre d'une licence d'exploration, de production ou de stockage à la suite du forage d'un puits, deux ans après la date de fermeture définitive de ce puits.

Par ailleurs, les « secrets industriels » sont protégés par le 3° alinéa de l'article 13 du REAIE et cette disposition réfère à l'article 23.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il faut donc examiner cette disposition pour en comprendre la portée. Celle-ci est ainsi formulée :

« 23.1. La personne ou la municipalité qui demande une autorisation au ministre doit, dans sa demande, identifier les renseignements et les documents n'ayant pas un caractère public en vertu de l'article 23 et qu'elle considère être un secret industriel ou commercial confidentiel ainsi que justifier cette prétention.

Si le ministre n'est pas d'accord avec les prétentions du demandeur quant à la confidentialité des renseignements et des documents identifiés au premier alinéa et décide de les rendre publics, il doit donner avis de sa décision au demandeur par écrit. La décision du ministre est exécutoire à l'expiration des 15 jours qui suivent la transmission de l'avis.

Le présent article n'a pas pour effet de restreindre la portée de l'article 118.4. »

Il est utile de reproduire ici l'article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* mentionné précédemment. Cette disposition est ainsi formulée :

« 118.4 Toute personne ou municipalité a le droit d'obtenir du ministre [...] copie des renseignements ou documents disponibles suivants :

1° tout renseignement concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants rejetés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement;

2° les études de caractérisation des sols et les évaluations des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que des impacts sur les eaux souterraines exigés en vertu de la section IV du chapitre IV;

3° les études, les expertises et les rapports exigés et visant à établir l'impact d'un prélèvement d'eau sur l'environnement, sur les usagers ou sur la santé publique;

4° les états des résultats relatifs au contrôle et à la surveillance du rejet de contaminants et tous les rapports et renseignements fournis au ministre en vertu de la section III du chapitre IV et des règlements pris en vertu de la présente loi;

5° les bilans annuels de gestion et les plans de gestion de matières dangereuses transmis au ministre en vertu des articles 70.7 et 70.8.

Le présent article s'applique sous réserve des restrictions aux droits d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et ne s'applique pas aux renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables. »

La section IV du chapitre IV de la *Loi sur la qualité de l'environnement* traite de la réhabilitation des terrains alors que la section III du chapitre IV traite des obligations des établissements industriels.

Qu'en est-il maintenant des dispositions des articles 28, 28.1 et 29 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*?

Ces dispositions limitent l'accès ou la divulgation de renseignements susceptibles de compromettre la lutte contre le crime ou pour assurer la sécurité de l'État. Ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans de rares cas dans le contexte qui est celui de la recherche, de la production ou du transport des hydrocarbures.

Que conclure de toutes ces normes qui se répondent, se complètent et se conjuguent ?

A. *Une méthode de formulation inadéquate et peu transparente*

D'abord que la formulation de ces dispositions est fort peu transparente. L'obligation imposée aux citoyens et citoyennes de référer à de nombreuses lois ou à des dispositions spécifiques dispersées dans de nombreuses lois rend la compréhension de la portée de ces dispositions et lois très difficile.

B. *L'affirmation du principe de l'accès aux renseignements*

Le premier alinéa de l'article 13 pose le principe général de l'accès aux documents et affirme le caractère public des renseignements. Ce principe est renforcé par le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 118.4 de cette même loi.

Comme le veulent les règles juridiques d'interprétation, il faut donc interpréter de manière restrictive les six éléments qui vont constituer des exceptions à ce principe. Ce principe est cependant tempéré par deux facteurs : la possibilité pour le ministre d'exercer une discrétion pour décider si les prétentions à la confidentialité sont justifiées, ce sont les dispositions de l'article 23.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui, comme nous l'avons vu précédemment, le prévoient. Le deuxième facteur est celui des six exceptions à l'accès aux renseignements. Qu'est-ce à dire? Pour comprendre comment doit s'appliquer un tel principe, donnons un exemple. Supposons un rapport quelconque produit par un entrepreneur. Rappelons que les règlements d'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoient la production de nombreux rapports. En principe, toute personne a droit d'accès à ce rapport. Toutefois, le ministère caviardera dans ce rapport tout élément que nous pouvons rattacher à l'une ou l'autre des six exceptions prévues à l'article 13 du REAIE. Ainsi, si le rapport demandé contient des renseignements sur la localisation d'espèces menacées ou si le rapport contient des secrets industriels ou commerciaux, les renseignements relatifs à ces sujets seront caviardés et un demandeur ne pourra en prendre connaissance.

C. *La première exception prévue à l'article 13 du REAIE*

La première exception vise la protection des espèces menacées. Il est difficile de comprendre, dans le cadre de la recherche, de la production ou du transport des hydrocarbures, les justifications d'une telle exception. De fait, dans un tel cadre, il s'agit d'une information stratégique : comment justifier un forage gazier dans un territoire donné si ce forage risque de porter atteinte à une espèce fragile ou menacée⁹?

D. *La deuxième exception prévue à l'article 13 du REAIE*

La deuxième exception prévue par l'article 13 du REAIE concerne les mesures d'urgence et les plans à cet effet des sociétés impliquées dans l'activité. Tous les experts de cette question affirment que la gestion d'un accident industriel ne saurait se réaliser que dans la plus large

⁹ Voir les avis documentés du vétérinaire et chercheur Jocelyn Fournier sur les impacts des puits gaziers gaspésiens sur certaines espèces menacées ou fragiles.

transparence. À notre avis, bien peu de points d'un plan d'urgence devraient rester confidentiels¹⁰. Mais, dans le cas de la recherche, de la production ou du transport des hydrocarbures, peut-être craint-on de rendre transparent les dangers réels associés à ces activités, puisqu'un plan d'urgence doit examiner les divers scénarios d'accidents susceptibles de se produire et les moyens prévus pour les atténuer ou y remédier.

E. La troisième exception prévue à l'article 13 du REAIE

La troisième exception prévue à l'article 13 du REAIE constitue sans doute l'obstacle le plus important à l'accès à l'information. Nous avons vu précédemment que le ministre peut exercer une large discrétion face aux prétentions d'un exploitant que les renseignements qu'il a fournis doivent demeurer confidentiels. Le droit d'accès à l'information peut être ici restreint par l'exercice de la discrétion ministérielle, qui permet au ministre de confirmer ou d'infirmer la confidentialité d'un renseignement. Or, à notre avis, dès que des secrets industriels sont en cause, le ministre DOIT impérativement les protéger, sa discrétion, dans un tel cas, n'existe pas véritablement.

Ainsi, que se passera-t-il en cas de désaccord avec la décision du ministre de refuser, par exemple, la divulgation de certains renseignements pour le motif de la protection des secrets industriels ?

Comme le prévoit la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*, dont l'article 23 est au même effet et vise la protection des secrets industriels et commerciaux de sociétés ayant dû transmettre des informations au ministre¹¹, une demande de révision pourra être présentée à la Commission d'accès à l'information.

Or, la jurisprudence de ce tribunal administratif, au regard de l'article 23 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* est des plus restrictives sur cette question¹².

De fait, il suffira à l'entreprise, pour être exemptée de l'obligation de communiquer les renseignements demandés, de montrer :

- qu'elle a fourni les renseignements,
- que les renseignements en cause sont parmi ceux prévus à l'article 23;
- qu'il s'agit objectivement de renseignements confidentiels, et
- qu'ils sont habituellement traités de façon confidentielle par l'entreprise¹³.

¹⁰ À titre de membre de l'équipe du Centre de recherche en droit public (CRDP) de l'Université de Montréal chargé, par la Commission Nicolet sur le grand verglas de 1998, d'examiner les pouvoirs des autorités en situation d'urgence, nous avons examiné un grand nombre d'expériences de gestion de crise. Le principe de la transparence a toujours été mis de l'avant. Voir France Abran, Anne-Marie Boisvert, Jacques Frémont, Richard E. Langelier et Pierre Trudel, *Le cadre juridique de la gestion des sinistres au Québec*, Rapport de la Commission Nicolet, vol 4, 1999, 385 p.

¹¹ L'article 23 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* est ainsi formulé : « 23. Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement. »

¹² Voir Yvon Duplessis et Jean Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, Brossard, Éditions CCH, tome 3, p. 57001-58529; Richard E. Langelier (Dir), Yvon Duplessis et Jean Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, Santé et services sociaux, Brossard, Éditions CCH, t. 1, p. 14125 à 14140.

¹³ Voir, parmi de nombreuses autres, les décisions suivantes qui réfèrent aux cas d'entreprises ayant fourni des biens et services et s'objectant avec succès à la divulgation : *Intersection Jeunesse c. Ministère de la Santé et des Services sociaux*, [1987] CAI 67, 72;

La rhétorique des compagnies gazières et pétrolières sur la « recette secrète » qu'elles auraient supposément développée pour procéder à la fracturation hydraulique est bien connue, bien qu'elle n'ait jamais été démontrée. La capacité des citoyens et citoyennes d'obtenir des renseignements suite à leur demande d'accès serait donc très limitée.

Il s'agit, très clairement exprimée ici, d'une façon évidente de faire prévaloir les intérêts corporatifs privés sur l'intérêt public et le bien commun. Les valeurs, intérêts et orientations du présent gouvernement sont ici exposés clairement. Cette proposition réglementaire est, à notre avis, franchement scandaleuse. Nous nous interrogeons d'ailleurs sur la constitutionnalité des dispositions, sur ce point, de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de cette proposition réglementaire.

F. La quatrième exception prévue à l'article 13 du REAIE

La quatrième exception prévue à l'article 13 du REAIE assure la confidentialité du protocole d'expérimentation découlant de l'application de l'article 29 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Rappelons que cette disposition permet au ministre d'exempter un demandeur de respecter la réglementation lors de l'essai d'une nouvelle technologie. Le protocole d'expérimentation contient les éléments « décrivant, notamment, la nature, l'ampleur et les objectifs visés par le projet de recherche et d'expérimentation, son impact appréhendé sur l'environnement et, le cas échéant, les mesures de protection de l'environnement et de suivi des impacts requises ».

Or, c'est justement au moment de l'usage de nouvelles technologies que les risques sont les plus importants. Et comment s'assurer qu'il s'agit véritablement d'une nouvelle technologie? On reconnaît ici les folles prétentions de la compagnie Questerre qui, voulant contourner les interdictions prévues par les règlements d'application de la *Loi sur les hydrocarbures*, qualifie de « nouvelles technologies » les procédés généralement utilisés pour réaliser les forages gaziers ou la fracturation hydraulique.

Certes, pour arriver à ce résultat, les compagnies sont obligées de se lancer dans des contorsions sémantiques pour tenter de faire accroire que les moindres variations dans les pratiques industrielles utilisées constituent des nouvelles techniques au sens de ce terme dans la loi.

G. La cinquième exception prévue par l'article 13 du REAIE

La cinquième exception prévue par l'article 13 du REAIE concerne les « antécédents » d'un exploitant. En effet, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit, à ses articles 115.5 et suivants, que les antécédents d'un demandeur d'autorisation, c'est-à-dire la violation antérieure de cette loi ou certaines condamnations criminelles, soient pris en compte dans l'examen d'une nouvelle demande d'autorisation. La loi impose donc à une telle personne ou entreprise qu'elle indique dans sa nouvelle demande d'autorisation, ses antécédents à cet égard. L'article 35 du REAIE précise les renseignements que doit contenir cette déclaration. L'article 36 du REAIE prévoit que

Syndicat canadien de la fonction publique c. Centre hospitalier Anna-Laberge, [1990] CAI 302, 304; Bélisle-Pipon c. Ministère de la Santé et des Services sociaux, CAI, n° 1012770-J, 13 mars 2018, Lina Desbiens, 2018 QCCA 79, par. 34. Les décisions rendues dans les autres secteurs d'activités sont similaires. Plusieurs de ces décisions ont d'ailleurs été confirmées par les tribunaux supérieurs et il est possible de conclure à une cristallisation du droit sur cette question. Les intérêts corporatifs jouissent d'une large protection en droit canadien et québécois.

cette déclaration doit aussi accompagner une demande de cession d'une autorisation au regard du cessionnaire¹⁴.

C'est donc cette déclaration accompagnant une nouvelle demande d'autorisation qui ne serait pas rendue publique. On peut s'en étonner. En effet, les condamnations de ce type sont des renseignements publics qu'on peut obtenir en consultant le registre des condamnations (plumitif). Pourquoi veut-on cacher aux citoyennes et citoyens qu'une entreprise qui veut développer un projet dans leur territoire a déjà été condamnée pour une infraction à la loi ou à certains articles du *Code criminel*? Il ne s'agit absolument pas de l'application du principe de la présomption d'innocence garanti par la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce principe ne s'appliquant qu'à l'égard des procès criminels tenus devant un tribunal compétent. N'est-il pas pertinent d'avoir ce type de renseignement pour juger de la crédibilité d'un exploitant voulant réaliser des projets dans le territoire d'une communauté ? Qui veut-on protéger ici, les communautés ou les exploitants ? Une fois encore, les valeurs et les orientations du gouvernement sont dévoilées clairement par l'arbitrage proposé entre les intérêts souvent contradictoires des uns et des autres¹⁵.

H. La sixième exception prévue par l'article 13 du REAIE

La sixième exception prévue par l'article 13 du REAIE concerne les programmes techniques présentés par le promoteur et prévus aux règlements d'application de la *Loi sur les hydrocarbures* et dans l'actuel RPEP.

Pour mesurer l'impact de cette exception sur l'accès à l'information pour un citoyen aux prises avec un puits gazier qui fuit près de son domicile, par exemple, rappelons les renseignements devant être transmis au ministre et qui font partie du programme technique en vertu du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre* en matière de fracturation hydraulique. L'article 196 de ce règlement prévoit :

« 196. Le programme technique de fracturation doit contenir les éléments suivants :

1° le nom et les coordonnées de l'ingénieur responsable du programme technique;

2° le nom, la profession ainsi que la fonction des personnes ayant réalisé et révisé le programme.

3° le nom et les coordonnées des entreprises chargées de réaliser les travaux;

4° la description chronologique et détaillée des travaux qui seront effectués;

5° la classification du puits déterminée selon l'annexe 1;

6° une coupe longitudinale du puits indiquant les éléments techniques;

7° une diagraphie interprétée de la qualité du lien du ciment, ou toute autre analyse équivalente d'évaluation du tubage de production ou du tubage intermédiaire, depuis la zone ciblée contenant des hydrocarbures la moins profonde jusqu'au sommet du ciment, qui démontre que l'isolement hydraulique a été obtenu;

8° la liste des diagraphies prévues;

9° la liste des essais de pression et d'étanchéité ainsi que de tous les autres essais prévus;

¹⁴ On nomme « cessionnaire » la personne ou l'entreprise à qui a été cédée une autorisation octroyée en vertu de la loi.

¹⁵ Mais cette obligation peut aussi entraîner des conséquences négatives dans certains contextes. Voir *infra*, Section 2.8.

10° la liste des essais de fracturation prévus, ou les motifs pour lesquels ils ne sont pas requis;

11° le type d'appareil de service, les équipements, les composantes et les tubages qui seront utilisés et leurs spécifications;

12° une évaluation de l'intégrité du puits conforme à l'Industry Recommended Practice, IRP : # 24 « Fracture stimulation », publiée par le Drilling and Completion Committee indiquant notamment : a) l'identification de la barrière de protection primaire et, le cas échéant, de la barrière de protection secondaire; b) la pression maximale à utiliser pour éviter une atteinte à l'intégrité du puits; c) que les équipements, les composantes et les tubages peuvent résister aux conditions, aux forces et aux contraintes auxquelles ils seront soumis;

13° une description des intervalles de fracturation prévus, notamment la localisation des perforations, en profondeur verticale réelle et en profondeur mesurée;

14° le nombre d'étapes prévues;

15° la nature et le volume total de fluides de fracturation anticipés à chacune des étapes;

16° les pressions et les débits de fluides anticipés pour le pompage à chacune des étapes;

17° le type de fractures;

18° la quantité d'énergie utilisée pour le pompage à chacune des étapes de fracturation;

19° un programme de surveillance des paramètres de fracturation portant notamment sur : a) la pression d'injection en surface; b) le débit de fluides; c) la concentration de l'agent de soutènement; d) le cas échéant, la pression dans l'espace annulaire entre les barrières de protection primaire et secondaire;

20° un programme de surveillance de l'intégrité du puits portant notamment sur : a) les changements dans les caractéristiques du puits susceptibles d'indiquer une faiblesse des tubages ou de tout autre aspect de l'intégrité du puits nécessaire à l'isolement de l'eau souterraine exploitable; b) un programme de surveillance de la corrosion du tubage du puits; c) les analyses à effectuer concernant les débits des événements du tubage de surface et la migration de gaz;

21° les renseignements suivants concernant les fluides de fracturation utilisés : a) le nom commercial de tous les additifs ainsi que leur fonction; b) la concentration maximale de chaque additif dans le fluide de fracturation;

22° une évaluation des risques liés à la présence d'additifs dans les fluides de fracturation ainsi que les pratiques et les vérifications opérationnelles prévues pour la gestion de ces risques et comprenant notamment : a) les propriétés physiques, chimiques et toxicologiques des additifs du fluide de fracturation; b) le classement des additifs en fonction de leurs ingrédients chimiques et de leurs répercussions éventuelles sur la sécurité et la santé des personnes; c) l'identification des additifs pour lesquels des vérifications ou des pratiques particulières sont requises pour réduire les risques sur la sécurité et la santé des personnes; d) la nature des vérifications et des pratiques particulières prévues;

23° une évaluation de la propagation des fractures comprenant notamment une analyse du potentiel de communication entre le puits stimulé et les trous de forage avoisinants réalisée conformément à l'Industry Recommended Practice, IRP : # 24 « Fracture stimulation », publiée par le Drilling and Completion Committee, en utilisant les données pertinentes auxquelles le titulaire a accès;

24° une évaluation de la capacité des formations géologiques situées entre la couche d'hydrocarbures et la base de l'aquifère d'eau souterraine exploitable à agir comme couche encaissante et à contenir les effets de la fracturation, ou les motifs pour lesquels elle n'est

pas requise; le cas échéant, cette évaluation doit notamment contenir : a) une analyse de la mobilité du fluide de fracturation dans la couche située entre la couche d'hydrocarbures et la base d'eau souterraine exploitable; b) une analyse de l'emplacement et de l'ampleur des failles géologiques ainsi que des zones comportant des fractures naturelles; c) une distance d'analyse couvrant le double de la demi-longueur de fracture planifiée sur toute la profondeur du trou de forage;

25° une analyse de la sismicité basée notamment sur : a) l'activité sismique locale et régionale normale déterminée à partir des données historiques disponibles; b) les contraintes géologiques préexistantes à proximité des travaux de fracturation envisagées; c) l'évaluation du risque de sismicité induite par les travaux de fracturation; d) l'évaluation de la probabilité qu'un séisme induit de magnitude supérieure à la normale survienne;

26° les mesures planifiées pour la gestion des hydrocarbures, des fluides de formation, des fluides de forage, des substances chimiques et des autres rejets; 27° si une simulation ou une modélisation a été réalisée, une description de cette simulation ou de cette modélisation et les résultats obtenus;

28° la liste des références consultées lors de l'élaboration du programme technique, notamment les normes d'organismes reconnus et les directives des autres juridictions canadiennes.

Dans le cas où le titulaire constate une probabilité de sismicité induite de magnitude supérieure à l'activité sismique normale, le programme technique doit aussi contenir un plan de surveillance, d'atténuation et d'intervention à la sismicité induite comprenant notamment : 1° un plan de surveillance qualitative et quantitative qui couvre un rayon de 10 km de la zone de fracturation, incluant notamment : a) une carte des stations des équipements de surveillance sismique temporaires ou permanents; b) les spécifications des équipements de surveillance sismique, leur mode de transmission des données ainsi que leur précision de mesure de la localisation, de la profondeur et de la magnitude d'une activité sismique; c) la procédure de surveillance, l'identification des responsables ainsi que la rapidité de détection et de localisation d'un séisme et de communication de l'information; d) une période de surveillance comprise entre le début des travaux et la plus courte des périodes suivantes : i. 60 jours suivants la fin des travaux de fracturation; ii. la fin du retour en surface des eaux de reflux; 2° les mesures applicables si la magnitude enregistrée de l'activité sismique induite excède celles prévues à l'article 212. Si les travaux sont prévus dans un puits fermé temporairement, le titulaire doit, préalablement à leur réalisation, inspecter l'état des lieux et la tête de puits, faire l'entretien de celle-ci et réaliser un essai de pression et d'étanchéité. Dans ce cas, le programme technique doit aussi contenir la grille d'inspection annuelle prévue à l'annexe 2. »

Ce sont donc tous ces renseignements qui échapperaient au citoyen concerné et qui permettraient, le cas échéant, d'établir les responsabilités de l'exploitant en cas de contamination des sources d'eau potable.

En effet, comme nous pouvons le constater, sont reproduites ici les normes apparaissant à la *Loi sur les hydrocarbures* et ses règlements d'application. Nous avons montré, dans le cadre de l'analyse antérieure de ces dispositions, la quasi-impossibilité pour les citoyens et citoyennes concernés d'accéder aux informations pertinentes pour mettre en cause les responsables de la pollution de leurs sources d'eau potable¹⁶.

¹⁶ Voir Richard E. Langelier, *La Loi sur les hydrocarbures et les projets de règlement du MERN : Manuel d'autodéfense citoyenne pour en comprendre les objectifs, les enjeux et les conséquences*, tapuscrit, novembre 2017, 126 p.

En effet, le délai pour le passage d'une fermeture temporaire à une fermeture définitive d'un puits gazier varie de 10 à 20 ans¹⁷, et le délai fixé par la *Loi sur les hydrocarbures* est le même que celui que prévoit le REAIE. Ainsi, dans certains cas, il se peut qu'un délai de 25 ans soit nécessaire pour recevoir de l'État des documents incomplets et largement caviardés.

Mais une question se pose : les nombreux rapports devant être fournis par l'exploitant peuvent-ils être accessibles? La réponse nous semble clairement positive pour les raisons suivantes.

En combinant ou conjuguant les diverses méthodes d'interprétation légale, nous arrivons inévitablement à cette conclusion, car l'interprétation littérale (le sens ordinaire des mots) permet de distinguer clairement la notion de « programme technique » et celle de « rapport »; la méthode systématique et logique (l'usage des termes divers dans l'ensemble de la réglementation en cause) montre aussi que des distinctions sont apportées partout entre le terme « programme technique » et celui de « rapport » dans les divers règlements régissant cette activité. Quant à la méthode téléologique (la recherche de l'intention du législateur ou du gouvernement), il faut conclure que le principe premier étant l'accès, il faut distinguer clairement le programme technique et le rapport. De plus, les brocards utilisés par le droit pour rechercher l'intention du législateur conduisent à la même conclusion¹⁸.

Ainsi, bien que l'accès aux rapports nous semble clair, cela ne veut pas dire que cet accès permettrait de connaître les éléments contenus dans le programme technique ni que cet accès serait suffisant pour établir les responsabilités des uns et des autres en cas de contamination des sources d'eau potable.

Par ailleurs, les rapports devront aussi être caviardés, si, par exemple, certains éléments pourraient être associés à des secrets industriels.

Finalement, il faut tenir compte également du fait que si le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) dispose de certains rapports, ceux-ci ne seront pas détenus par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Ainsi, d'autres règles d'accès, d'autres exceptions au caractère public des renseignements peuvent aussi régir la communication desdits rapports par ce premier ministère.

2.5 La demande d'autorisation

Les articles 14 à 17 du projet de règlement prévoient les renseignements généraux devant être fournis au ministre pour toutes les activités requérant un certificat d'autorisation. Nous les examinerons d'abord, avant de nous pencher sur les obligations spécifiques que devront également respecter les sociétés actives dans le secteur de la recherche, de la production et du transport des hydrocarbures.

¹⁷ Art. 293, *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*.

¹⁸ *Expressio unius est exclusio alterius* (l'inclusion de l'un (les programmes techniques) est l'exclusion de tous les autres non mentionnés, en l'occurrence les rapports).

On y retrouve l'ensemble des documents et renseignements devant être transmis, incluant la gestion des matières résiduelles découlant du projet (art. 16.4) et la présence éventuelle de zones humides ou hydriques. L'article 17, quant à lui, établit le contenu de l'étude d'impact devant être déposée (contaminants, impacts prévisibles sur l'environnement, mesures d'atténuation, mesures de suivi, etc.).

Les articles 18 à 20 du REAIE imposent la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre (GES) liées aux activités prévues. Il s'agit, nous dit le projet, de « sensibiliser les demandeurs à la lutte contre les changements climatiques ».

Cette sensibilisation nous semble cependant minimale, compte tenu du fait que l'extraction des hydrocarbures produit des quantités importantes de GES¹⁹. Plusieurs lacunes peuvent aussi être identifiées.

D'abord, les gaz à effet de serre sont définis en référence à l'annexe 1A du *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère* (RLRQ c Q-2, r.15). Cette annexe identifie, entre autres, le dioxyde de carbone (CO₂) et le méthane (CH₄) de même que certains hydrofluorocarbures (HFC).

Par ailleurs, l'article 19 du REAIE prévoit que la demande d'autorisation doit évaluer les GES émis par les équipements et procédés utilisés dans le projet, s'ils sont mentionnés à l'annexe 1 du projet de règlement. Cette annexe prévoit que tel est le cas pour « un équipement, un procédé ou une installation utilisée dans le cadre de l'exploration des hydrocarbures ou des saumures au sens de la *Loi sur les hydrocarbures* (chapitre H-4.2). » L'annexe 1 énumère les procédés et équipements qui doivent faire l'objet d'une évaluation dans le cas de : « exploration et exploitation de pétrole et de gaz naturel ainsi que traitement du gaz naturel ». Voici cette liste :

- événements des équipements pneumatiques à échappement élevé et aux pompes pneumatiques fonctionnant au gaz naturel,
- événements des équipements pneumatiques à faible échappement ou à échappement intermittent fonctionnant au gaz naturel,
- équipements d'épuration des gaz acides,
- Événements des déshydrateurs,
- événements des puits pour l'extraction des liquides,
- événements des puits de gaz naturel pendant les complétions et les reconditionnements,
- événements de décharge des équipements,
- bris de conduites causés par un tiers,
- événements des réservoirs associés à l'exploration, à l'exploitation, au traitement et au stockage de pétrole et de gaz naturel des installations en milieu terrestre,
- réservoirs de transmission,
- événements et torches des puits pendant les tests de production,
- gaz associés des puits,

¹⁹ <https://climateneutralnetwork.net/frackings-methane-leaks-drive-climate-heat/>
IFTTT; <https://www.resilience.org/stories/2020-01-10/climate-watchdog-warns-us-fracking-boom-leading-to-30-rise-in-greenhouse-gas-emissions-by-2025/>

- torches,
- événements des compresseurs centrifuges,
- événements des compresseurs alternatifs,
- fuites identifiées à la suite d'une campagne de détection,
- ensemble des composantes,
- décharges des pompes d'injection lors de la récupération assistée de pétrole,
- combustion de gaz extrait et de gaz d'événement,
- autres sources d'émissions fugitives.

Quant au transport du gaz dit naturel, ce ne sont que certains équipements ou procédés qui doivent être évalués, dont certains événements, le gaz naturel émis dans l'atmosphère par les événements de décharge des équipements, les torches, les fuites identifiées suite à une campagne de détection, les canalisations endommagées par un tiers, les réservoirs de transmission et les autres sources d'émissions liées au transport et à la distribution.

Par ailleurs, si le promoteur doit évaluer les GES que produira son projet, cette évaluation doit être réalisée « par une personne compétente » (art. 19.2), mais le projet de règlement ne nous dit pas quelle doit être cette compétence, ce qui pourrait ouvrir la porte à bien des abus.

Par ailleurs, dans le cas des hydrocarbures, le calcul des GES ne doit comprendre que ceux « attribuables à la construction et la fermeture des installations » (art. 19.2b du REAIE), mais rien sur les GES résultant de l'usage ou de la consommation des hydrocarbures produits, rien non plus sur les très probables émissions de GES qui continueront de se produire longtemps après la fermeture des puits²⁰.

Il s'agit là, encore une fois, d'une externalisation des coûts environnementaux d'un projet : produisez autant d'hydrocarbures que vous voudrez, en autant que vous preniez en compte les coûts environnementaux de la construction de vos installations et leur fermeture ultérieure. Peu importe que votre produit empoisonne la planète. Mais cette logique perverse associée à un capitalisme sauvage et destructeur risque fort de se retourner contre ceux qui en sont les promoteurs. La décision de l'Union européenne de tenir compte des GES avant que les produits ne traversent la frontière risque fort de malmener les calculs tronqués et trompeurs de ceux dont les profits sont privés et les coûts sont remis à la communauté. Cette lacune conceptuelle et structurelle ne peut guère être comblée par l'obligation de l'usage des « meilleures technologies disponibles », puisque celles-ci doivent être choisies en fonction « de la faisabilité technique et économique établie par le demandeur ». En clair, si une technologie est supérieure mais entraîne des coûts élevés, un promoteur n'est pas tenu de l'adopter. Logique archaïque et dépassée d'une comptabilité du XIX^e siècle qui ne tient aucunement compte de l'état actuel de la planète et des enjeux réels de notre époque.

L'article 21 du REAIE reprend les dispositions du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* (RLRQ c Q-2, r. 37) pour la protection des sources d'eau potable. En effet, au sens de

²⁰ Marc Durand 2014. *Les risques technologiques liés à la fracturation du shale d'Utica*. Mémoire DM99.pdf BAPE sur les Enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste, 36 p.

ce règlement, l'extraction des hydrocarbures constitue une activité industrielle prévue à l'annexe IV de ce règlement. De ce fait, si une installation de prélèvement d'eau existe et est située à moins de 1 km de l'aval hydraulique du projet gazier ou pétrolier, la demande d'autorisation doit contenir « un programme de contrôle des eaux souterraines ». Toutefois, un tel programme n'est pas requis si le projet envisagé ne peut produire les contaminants prévus par l'annexe V dudit règlement. Or, les activités d'extraction peuvent produire des métaux, des sulfures, des HAM, des HAP et autres substances énumérées dans la liste de l'annexe V. Par ailleurs, le problème est que les substances pouvant être émises lors de ces activités ne sont pas toutes indiquées dans cette liste. Il faut examiner l'interprétation fournie à l'article 21 du REAIE – Ne veut-on mesurer que les contaminants réglementés, ce qui serait loin d'être suffisant pour protéger et les personnes et l'eau potable des puits environnants ?

En ce qui concerne la problématique des distances séparatrices, rappelons que l'article 25 du REAIE, qui régit les demandes d'autorisation générale que peuvent soumettre les municipalités relativement aux cours d'eau qui sillonnent leur territoire et qui leur évite de présenter des demandes pour chacun des travaux d'entretien desdits cours d'eau, impose le dépôt d'un plan prévoyant des distances séparatrices de 1 km en aval et en amont hydrographique de la zone d'intervention. Il est assez curieux de constater qu'une telle distance séparatrice soit exigée pour de simples travaux d'entretien des cours d'eau, quand on compare les risques environnementaux associés à ces derniers en regard des risques liés aux forages, à la fracturation ainsi qu'aux sondages stratigraphiques, où pourtant, les distances séparatrices sont deux fois plus étroites ou limitées.

Au sujet du premier renouvellement d'une autorisation dans le cas d'un établissement industriel existant, tel que défini à l'article 31.25 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (la notion d'établissement industriel comprend l'extraction des hydrocarbures, comme mentionné précédemment), l'article 56 du REAIE prévoit la tenue d'une consultation publique au cours de laquelle « tout groupe, personne ou municipalité » peut faire parvenir ses commentaires. Aucune assemblée publique n'est cependant prévue. Dans la liste des exceptions aux renseignements devant être rendus publics dans le cadre de cette consultation, nous retrouvons les renseignements visés par l'article 23.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (voir notre analyse de cette disposition ci-dessus), mais aussi les renseignements prévus à l'article 118.5.3 de cette même loi. Or, cette disposition ouvre l'accès aux divers registres que tient le gouvernement en vertu des dispositions des articles 18.5 à 18.5.2 de la loi.

Ces registres contiennent soit toutes les demandes de certificat d'autorisation et les autorisations octroyées, les études d'impact, les avis, etc. (art. 118.5), soit la liste des projets soumis à une autorisation préalable et les documents qui les accompagnent (art. 118.5.0.1), soit les sanctions administratives pécuniaires imposées à des promoteurs (art. 18.5.1), soit les déclarations de culpabilité à des infractions à la loi ou aux règlements (art. 118.5.2).

Toutefois, les mêmes restrictions que nous avons soulignées précédemment et qui concernent, soit la localisation d'espèces menacées ou fragiles, soit l'application de l'article 23.1 de la loi qui assure la protection des secrets industriels et commerciaux, soit les articles 28, 28.1 et 29 de la

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels qui concernent la lutte contre la criminalité, sont aussi prévues. Il n'y a donc pas d'ouverture quant aux règles que nous avons mentionnées précédemment et qui restreignent le droit d'accès aux renseignements pertinents.

2.6 L'enfouissement de matières résiduelles

À partir de l'article 59, le REAIE impose des normes relatives aux matières résiduelles liées à une activité industrielle. L'article 60 traite des divers lieux où l'enfouissement de matières résiduelles est possible. Le dixième paragraphe du premier alinéa de cet article concerne « tout autre lieu d'enfouissement de matières résiduelles issues d'un procédé industriel ». Ainsi, les matières résiduelles issues des forages gaziers et pétroliers sont concernées par cette disposition.

Une fois encore, la gestion de ces matières résiduelles ne doit pas causer la contamination des sources d'eau potable. C'est pourquoi l'article 61 du REAIE impose que le plan soumis pour approbation par le ministre expose les activités susceptibles de se produire dans un rayon de 1 km autour du site d'enfouissement. Une même obligation est imposée dans le cas des résidus miniers (art. 71.1 du REAIE). Cette même distance est prévue à l'égard de la présence éventuelle d'habitations aux fins de protéger lesdites habitations du « climat sonore » associé aux projets miniers.

2.7 Les dispositions du REAIE relatives à la recherche, à la production et au transport des hydrocarbures

Les dispositions apparaissant aux articles 74 et suivants du REAIE imposent des obligations et établissent des normes spécifiques lorsque les activités en cause visent la recherche ou la production des hydrocarbures. Comme nous l'avons vu précédemment²¹, ces exigences s'ajoutent à celles prévues pour toutes les activités requérant un certificat d'autorisation. Pour obtenir ledit certificat, l'article 75 du REAIE prévoit le dépôt des documents suivants :

« 75. Outre ce qui est prévu comme contenu général à l'article 15, toute demande d'autorisation pour une activité visée par le présent chapitre doit comprendre les renseignements et les documents additionnels suivants :

1° la caractérisation initiale visée aux articles 37 à 39 du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (chapitre Q-2, r. 35.2), incluant l'étude hydrogéologique visée par l'article 38 de ce règlement;

2° une copie de l'avis de consultation publique prévue par l'article 76;

3° un rapport résumant les commentaires obtenus dans le cadre de la consultation publique prévue par l'article 76 ainsi que les modifications que le demandeur a apportées à son projet, le cas échéant, à la suite de cette consultation;

4° les programmes techniques applicables à chacune des phases du projet relativement au sondage, au forage, à la complétion, à la fracturation, au reconditionnement, à l'essai d'extraction et à l'essai d'utilisation d'un réservoir souterrain transmis au ministre

²¹ Supra, Section 2.1 Plan général et articulation avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* en matière de recherche, de production et de transport des hydrocarbures.

responsable de la Loi sur les hydrocarbures (chapitre H-4.2) pour une demande d'autorisation ou d'approbation visée par cette loi;

5° une étude prédictive du climat sonore lorsqu'une habitation ou un établissement public est situé à moins de 1 km du site des activités;

6° un programme de protection des sols précisant, pour chaque phase du projet, les aires à risque élevé de contamination et les mesures de protection appropriées à l'aide, par exemple, de l'installation d'un système de contention des fuites ainsi que des mesures de contrôle de qualité;

7° un programme de détection et de réparation des fuites permettant de détecter rapidement toute fuite et contenant la planification des inspections sur les équipements, les conduites, les réservoirs et les bassins, incluant un programme de détection, de quantification et de réparation de toute fuite de composés organiques volatils, de méthane et d'éthane.»

La consultation publique exigée dans un tel cas est régie par les dispositions de l'article 76 du REAIE. Cette disposition est ainsi formulée :

« 76. Lorsque la demande concerne des travaux exploratoires, le demandeur doit, préalablement à sa demande, informer et consulter le public. À cette fin, il doit faire publier, par tout moyen permettant d'informer la population locale, un avis comportant :

1° la désignation cadastrale du lot sur lequel sera réalisé le projet;

2° un plan et une description du périmètre du territoire où sera réalisé le projet;

3° un résumé du projet indiquant notamment les renseignements que le demandeur devra transmettre dans le cadre de sa demande d'autorisation pour décrire son projet;

4° la date, l'heure et l'endroit sur le territoire de la municipalité où sera tenue l'assemblée publique, laquelle ne peut avoir lieu avant l'expiration d'un délai de 20 jours à compter de la publication de l'avis;

Le demandeur doit inviter le ministre ou l'un de ses représentants à l'assemblée publique. Celui-ci peut agir à titre de modérateur et, à cette fin, intervenir sur toute question relative à la conduite de l'assemblée.

Le demandeur doit transmettre à la municipalité une copie du rapport résumant les commentaires obtenus dans le cadre de la consultation publique ainsi que les modifications qu'il a apportées à son projet, le cas échéant, à la suite de cette consultation. Le contenu de ce rapport a un caractère public. »

L'article 322 du REAIE prévoit d'ailleurs une sanction administrative pécuniaire de 1 000 dollars pour une entreprise qui négligerait d'aviser le ministre de la tenue de cette assemblée publique. L'entreprise pourrait aussi faire l'objet d'une sanction pénale beaucoup plus importante dans un tel cas, ainsi que le prévoit l'article 335 du REAIE²².

Si les promoteurs de forages gaziers et pétroliers sont tenus d'obtenir une autorisation pour leur projet, il leur est aussi possible de réclamer des exemptions pour certaines opérations devant être menées au cours de la réalisation de leurs activités. Ce sont les dispositions de l'article 77 du REAIE qui le prévoient. Cet article est ainsi formulé :

²² La caractérisation des manquements au règlement, soit un manquement administratif ou un délit, tient bien sûr d'un choix social, le délit étant considéré comme une réprobation sociale plus importante, d'où une sanction plus sévère. Mais cette qualification entraîne aussi des conséquences sur le plan de la qualité des preuves exigées pour obtenir une condamnation.

« 77. Sont exemptées d'une autorisation préalable en vertu du présent chapitre, les activités suivantes relatives aux hydrocarbures :

1° la fermeture temporaire d'un puits autorisée en vertu de la Loi sur les hydrocarbures (chapitre H-4.2);

2° la fermeture définitive d'un puits autorisée en vertu de la Loi sur les hydrocarbures lorsque ce puits présente des émanations de moins de 50 m³ par jour à l'évent du tubage de surface;

3° le reconditionnement d'un puits autorisé en vertu de la Loi sur les hydrocarbures. »

Le REAIE régit aussi les puisements d'eau réalisés à diverses fins, dont les activités de forage de puits gaziers et pétroliers et de fracturation hydraulique. Toutefois, les dispositions apparaissant aux articles 154 et suivants du REAIE remplacent certaines dispositions apparaissant aux modifications suggérées au *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP). Nous avons donc choisi de traiter ces questions dans le chapitre consacré au RPEP²³.

Reste l'examen des rejets d'eau usée générés par les forages gaziers et pétroliers. En effet, si une fracturation hydraulique exige de grandes quantités d'eau, environ la moitié du volume d'eau utilisé sera récupérée et devra être traitée avant d'être rejetée dans l'environnement.

Historiquement, le traitement des eaux usées résultant des forages et de la fracturation fut confié à certaines municipalités ayant accepté de « traiter » ces eaux usées²⁴. Comme les systèmes de traitement des eaux usées des municipalités sont conçus pour traiter de la matière organique et non des métaux lourds ou des éléments radioactifs présents dans le sous-sol, ces municipalités se sont limitées à réaliser une dilution jusqu'au point où les standards étaient atteints. De fait, aucun traitement réel n'était apporté pour décontaminer ces eaux usées. Aux États-Unis, la progression de la radioactivité dans certains cours d'eau a amené le gouvernement américain à interdire de confier aux municipalités le soin de traiter les eaux usées des gazières et pétrolières. On a ainsi utilisé les vieux puits pour y injecter sous pression les eaux usées. Il en a résulté une série de phénomènes géologiques inattendus, dont des tremblements de terre. Le BAPE générique sur le gaz de schiste (2014) avait conclu qu'il était possible de décontaminer les eaux usées, mais que, pour être économiquement rentable, un grand nombre de forages gaziers ou pétroliers était nécessaire.

Que nous propose le REAIE quant à cette inquiétante problématique ? Rien. Absolument rien, sinon la responsabilité de l'exploitant d'indiquer (comme mentionné précédemment) la manière dont il allait gérer les eaux usées.

Les dispositions apparaissant aux articles 195 et suivants du REAIE régissent les rejets d'eau usées qui ne seraient pas traitées par les installations municipales ou celles de citoyens et citoyennes vivant dans des « résidences isolées ».

Le principal constat que nous réalisons, c'est que le gouvernement a « oublié » ou « omis » de traiter ce qui, sans conteste, constitue l'une des principales menaces pesant sur l'eau potable.

²³ *Infra*, Section 3.

²⁴ Drummondville et Trois-Rivières furent du nombre.

Sont traités les systèmes de refroidissement et les tours où ils sont installés, le rejet des eaux usées provenant des lave-autos, mais rien sur les rejets des eaux usées provenant de la fracturation hydraulique. C'est pour le moins étonnant, sauf si le désir gouvernemental de voir cette industrie se développer est tel qu'il est prêt au sacrifice de l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole, pour reprendre le titre de l'analyse produite en 2016 par notre Collectif scientifique ad hoc pour la protection de l'eau potable.

En terminant l'exposé des diverses dispositions applicables à la recherche, la production et le transport des hydrocarbures, rappelons la disposition apparaissant à l'article 309 du REAIE, qui veut que l'aménagement d'une route temporaire d'accès aux sites de forage dans des milieux sensibles ne puisse faire l'objet d'une déclaration de conformité (qui éviterait l'obligation de présenter une demande d'autorisation). Par ailleurs, en vertu de l'article 324 du REAIE, les travaux sur les rives d'un cours d'eau ne sont pas de ceux qui permettent d'obtenir une exemption, s'il s'agit de travaux souterrains relatifs à des infrastructures consacrées au transport des hydrocarbures. Rappelons aussi que l'article 339 du REAIE prévoit que ce règlement n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2021. Les travaux ou projets déjà entrepris n'auront pas à se soumettre aux nouvelles exigences, sous réserve de quelques exceptions. D'où, fort probablement, la volonté de Questerre et d'autres sociétés gazières de poursuivre rapidement, ceci expliquant sans doute cela. À notre avis, cette exception ne peut s'appliquer dans le cas de la recherche d'hydrocarbures. En effet, l'article 339 est ainsi formulé :

« 339. Une activité en cours de réalisation le 31 décembre 2020 pour laquelle aucune autorisation ou modification préalable du ministre n'était exigée ou qui pouvait faire l'objet d'une déclaration de conformité à cette date et qui est désormais assujettie à une telle autorisation ou admissible à une telle déclaration en vertu du présent règlement peut se poursuivre sans autre formalité sous réserve des dispositions prévues aux deuxième et troisième alinéas.

Un exploitant doit soumettre une demande d'autorisation ou transmettre une déclaration de conformité pour poursuivre son activité dans les cas suivants :

1° lorsque l'une des situations suivantes est susceptible d'entraîner un nouveau rejet de contaminants dans l'environnement, une augmentation des rejets ou une modification de la qualité de l'environnement [...] »

Au regard de l'avancement des travaux de forage de puits gaziers au Québec, il est objectivement impossible que ces forages ne produisent une modification de la qualité de l'environnement.

2.8 De la procédure et des critères objectifs

Avant de conclure notre analyse, il est utile de se pencher sur un certain nombre de points relevant de la procédure ou de la mécanique visant à obtenir une autorisation ou le renouvellement d'une autorisation.

Les dispositions du REAIE prévoient, comme mentionné précédemment, que les antécédents d'un demandeur doivent être pris en compte. Il s'agit en quelque sorte d'examiner le bilan passé d'une entreprise dans son respect de la loi, d'examiner, par exemple, les infractions commises et les sanctions administratives pécuniaires ou les sanctions pénales imposées suite à ces infractions.

Il est vrai, comme la jurisprudence constitutionnelle nous l'apprend, que les attentes raisonnables de protection de la vie privée sont plus restreintes quand il s'agit de corporations ou d'entreprises déjà soumises à un système d'autorisation ou de permis²⁵. Il est également vrai que certaines entreprises ont un bilan pour le moins peu reluisant en matière de respect des règles et des normes environnementales.

Toutefois, il nous faut remarquer que le projet de règlement ne nous dit pas quel poids ou quelle valeur seront apportés à ces éléments. Mais surtout, qu'aucun critère objectif n'est identifié, qu'aucune balise n'est donnée pour l'usage desdits renseignements. À lire le projet, on a l'impression qu'est entièrement laissé à la discrétion du fonctionnaire le soin de décider de l'usage ou du poids devant leur être apporté. Il s'agit non seulement d'une nouvelle entorse à l'obligation de transparence, mais c'est surtout une porte ouverte à l'arbitraire et à la fantaisie imaginative des bureaucraties. Et ce qu'on voulait alléger est devenu finalement plus lourd.

Le régime prévu pour l'obtention d'une autorisation ministérielle, loin de simplifier le processus, le complexifie, voire le judiciaire. En effet, maintes conditions et exigences sont imposées par la nouvelle réglementation, lesquelles sont discrétionnaires, sans balises objectives. Parmi les plus importantes, on retrouve le classement même du projet dans l'une ou l'autre des trois catégories que prévoit la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Il en est de même pour les renouvellements d'autorisation, alors que les critères d'acceptation ou de refus sont pour le moins obscurs, si tant est que l'on puisse les identifier. On multiplie les exigences devant être respectées par un demandeur, incluant celles en matière d'informations devant être transmises.

Nous pouvons aussi nous interroger sur la durée des autorisations qui s'étendent parfois sur de très longues périodes (voir par exemple les autorisations de puisement d'eau) sans qu'on ne puisse vraiment identifier les critères ayant prévalu à la fixation desdits délais. Dans certains secteurs de l'économie, l'existence même de délais peut constituer des obstacles structurels. Mais le projet de REAIE ne donne aucune justification, aucune explication sur l'existence desdits délais.

Il ne fait pas de doute que le gouvernement se prépare à de longues et coûteuses contestations judiciaires. Mais, malheureusement, ces contestations ne sont pas accessibles à toutes les bourses, particulièrement pour les petites entreprises. Cela peut donc créer deux types d'application de la loi en fonction de la taille des entreprises, mais surtout de leur capacité à *jouer du coude* sur le plan juridique et judiciaire.

²⁵ Thompson Newspapers Ltd. c. Canada, [1990] 1 R.C.S. 425; R. c. McKinlay Transport Ltd, [1990] 1 R.C.S. 627; R. c. Colarusso, [1994] 1 R.C.S. 20; Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash, [1994] 2 R.C.S. 406, 420; R. c. Fitzpatrick, [1995] 4 R.C.S. 154; B.C. Securities Commission c. Branch, [1995] 2 R.C.S. 3; Redeemer Foundation c. Canada (Revenu national), [2008] 2 R.C.S. 643, 2008 CSC 46, par. 25; Québec (Sous-ministre du Revenu) c. Forages M.S.E. inc., [1995] R.J.Q. 932 (C.S.); Québec (Procureur général) c. Canada, J.E. 2006-1766, SOQUIJ AZ-50372886, 2006 QCCQ 4266; Weinstein & Gavino Fabrique et bar à pâtes compagnie Itée c. Québec (Sous-ministre du Revenu), [2008] R.J.Q. 416, SOQUIJ AZ-50465865, J.E. 2008-263, 2007 QCCS 6339; Uber Canada c. Agence du revenu du Québec, J.E. 2016-97, SOQUIJ AZ-51243451, 2016 QCCA 1, 2016EXP-219.

2.9 Conclusion sur le REAIE

Que peut-on conclure de notre examen de ces diverses dispositions ? Nous pouvons résumer ainsi nos commentaires :

- a) Comme nous l'avons vu précédemment, le « programme technique » n'est pas accessible aux citoyennes et citoyens²⁶. Si certains renseignements peuvent être accessibles par le biais des rapports et avis, en l'occurrence, aucun de ces documents n'existera au moment où se tiendra l'assemblée publique dont nous parle cette disposition, puisque le projet n'a pas encore démarré et que l'assemblée est préalable à la demande d'autorisation. Comme le « programme technique » n'est pas accessible, les citoyennes et citoyens n'auront donc accès qu'aux informations et renseignements que voudra bien divulguer le promoteur. Il s'agit donc d'un blanc-seing octroyé au promoteur dans le choix des renseignements à transmettre. Il n'y a donc aucun consentement libre et éclairé de la part des résidents et résidentes à ce qu'un projet de ce type se réalise dans leur territoire. L'assemblée publique animée par un représentant du ministre devient, de ce fait, une simple opération de relation publique réalisée avec la bénédiction de l'État. Cette caricature de la démocratie réservera sans doute bien des surprises aux promoteurs. Ce qui est certain, les affirmations gouvernementales ou celles du promoteur à l'effet que l'acceptabilité sociale est acquise ne soulèveront qu'un haussement d'épaule. Il est aussi intéressant de noter que les règles sont particulièrement plus généreuses quand se trouve en cause un projet de stockage, transfert et traitement de sols contaminés, alors que « la description intégrale du projet pourra être consultée au bureau de la municipalité »²⁷.
- b) Nous avons déjà montré que les délais prévus dans le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP) pour la réalisation de l'étude hydrogéologique sont trop courts pour que l'étude réalisée puisse être considérée sérieuse et correspondante aux standards scientifiques en la matière²⁸.
- c) Le projet de REAIE ne prévoit pas les compétences spécifiques que doivent posséder les personnes chargées d'établir le programme prédictif de climat sonore²⁹. Il n'y a d'ailleurs aucune règle ou norme imposant une limite en termes des décibels qui seraient considérés acceptables. Or, l'expérience historique des personnes ayant dû subir un forage avec fracturation hydraulique dans la période de 2008 à 2012 au Québec, alors que le puits était situé à plusieurs centaines de mètres de la résidence, est que le niveau sonore empêchait toute conversation normale à l'intérieur de la résidence³⁰. Pourquoi les normes proposées ne s'inspirent-elles pas de celles relatives à la santé et la sécurité des travailleurs dans un établissement industriel ? Pourquoi permet-on à ce type d'industrie de pourrir la vie des résidents et résidentes, d'autant que, pour des motifs économiques, la fracturation hydraulique est réalisée sans interruption, même la nuit. La situation est d'autant plus

²⁶ *Supra*, Section 2.4.

²⁷ Art. 94 et 121 REAIE.

²⁸ Voir Marc Brullemans, Marc Durand, Richard E. Langelier, Céline Marier et Chantal Savaria, *Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection ou comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole!* 2^e éd., janvier 2016, p. 25-30.

²⁹ La définition donnée à cette expression dans le REAIE est ainsi conçue : « étude prédictive du climat sonore » : une étude visant à prédire la propagation sonore des émissions d'une source de bruit, signée par un professionnel ayant les compétences requises dans le domaine »

³⁰ Voir le film documentaire *20,000 puits sous la terre!*, où cette expérience historique est rappelée. Le film est disponible sur Youtube.

étonnante que des normes maximales de bruit sont imposées par le REAIE pour des scieries ou des usines de béton, où le bruit ne doit pas dépasser, lorsque capté à la première résidence située en périphérie de la scierie, 40 dba entre 19 h et 7 h du matin³¹. Est-ce par ignorance des réalités matérielles associées aux forages, ou par complaisance à l'égard des promoteurs de ce type d'industrie, ou pour ces deux causes? Au lecteur de choisir son explication.

- d) Le REAIE ne prévoit aucune norme, aucune démarche, aucune obligation en regard des conséquences sur la santé pour les personnes qui habitent en périphérie des puits gaziers et pétroliers. Pourtant, ces effets délétères sur l'environnement humain sont maintenant bien documentés³².
- e) La gestion des fuites est pratiquement illusoire. En effet, il est presque impossible de résoudre le problème des fuites, compte tenu que, de façon plus que probable, ces puits continueront de se détériorer, donc fuir, même après la fermeture définitive du puits. Il importe de rappeler qu'une fois le puits fermé définitivement et le site remis en état, comme le prévoit la *Loi sur les hydrocarbures*, la responsabilité de l'exploitant cesse. Encore une fois, c'est la population qui devra, pour les siècles à venir, assumer les frais des réparations périodiques que devront subir ces puits gaziers ou pétroliers³³. Nous avons montré que selon une étude menée par les sociétés pétrolières et gazières elles-mêmes, plus de 50 % des puits fuient après 10 ans³⁴. Une étude publiée en 2020 a montré que 10 % des nouveaux puits gaziers situés dans le nord-est de la Colombie-Britannique fuient déjà³⁵. Mais contrairement au Québec, les sociétés gazières albertaines ont dû constituer un fonds pour assumer les frais de réparation de ces fuites. En 2019, le coût des réparations des puits albertains a été évalué à plusieurs centaines de millions de dollars³⁶.
- f) En ce qui concerne la consultation publique, remarquons d'abord qu'elle sera animée par un représentant de l'État, ce qui constitue déjà une amélioration par rapport à la situation antérieure, où souvent, aucune participation réelle de la population n'était possible ou prenait des formes largement caricaturales³⁷. Constatons cependant que la consultation n'est prévue que pour la phase d'exploration et non pour celle de la production ou du transport des hydrocarbures. Ainsi, bien que les enjeux environnementaux liés à la

³¹ Art. 82 du REAIE. Cette norme semble constituer un standard pour le gouvernement, puisque l'article 7 du projet de *Règlement concernant la valorisation de matières résiduelles* prévoit les mêmes niveaux acceptables de bruit pour les entreprises engagées dans ce secteur. L'article 9 du Règlement sur la gestion de la neige, des sels de voirie et des abrasifs est au même effet.

³² Voir Richard E. Langelier (Dir), Marc Brullemans, Marc Durand, Céline Marier et Chantal Savaria, *La recherche des hydrocarbures par des méthodes non conventionnelles et ses conséquences environnementales et sociales*, tapuscrit, octobre 2017, 125 p., chapitre IV. Rappelons aussi que les médecins canadiens pour l'environnement ont récemment réclamés l'arrêt de toute fracturation hydraulique au Canada : <https://enjeuxenergies.wordpress.com/2019/01/17/fracturation-hydraulique-energies-fossiles-et-risques-pour-la-sante-position-de-l-association-canadienne-des-medecins-pour-lenvironnement-section-quebec/>. Une étude récente menée par des chercheuses de l'Université de Montréal a aussi montré des conséquences délétères graves sur certaines catégories de personnes habitant en périphérie de puits de gaz de schiste en Colombie-Britannique.

³³ Voir l'étude du Conseil des sciences du Canada sur cette problématique.

³⁴ Voir Marc Brullemans, Marc Durand, Richard E. Langelier, Céline Marier et Chantal Savaria, *Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection ou comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole!*, 2^e éd., janvier 2016, p.33.

³⁵ Voir <https://enjeuxenergies.wordpress.com/2020/03/14/plus-de-10-pour-cent-des-puits-d'extraction-fuient-au-nord-est-de-la-colombie-britannique-science-actual-ites-le-soleil-quebec/>

³⁶ Voir <https://theenergymix.com/2019/04/09/alberta-oil-well-cleanup-costs-could-hit-70-billion/>

³⁷ Voir le film *L'or du golfe*, où des citoyens des Îles-de-la-Madeleine expliquent comment ils ont dû procéder simplement pour obtenir un microphone lors de l'une de ces supposées assemblées de consultation. On se rappellera aussi les séances intensives de propagande menées par les sociétés pipelinières tentant de « vendre » leurs projets à la population.

production des hydrocarbures soient considérables, ils ne feront l'objet d'aucune discussion publique.

- g) Quant au fait que la fermeture temporaire d'un puits n'exige aucune autorisation, rappelons que selon les règlements d'application de la *Loi sur les hydrocarbures*, le passage de la fermeture temporaire à la fermeture définitive peut s'étendre sur une période de 10 à 20 ans. Une période amplement suffisante pour que l'entreprise qui a réalisé le forage ait cessé d'exister.
- h) Les rapports du promoteur et des élus locaux sont pour le moins sommaires, le promoteur n'étant tenu que de transmettre le rapport de la supposée assemblée publique de consultation au conseil municipal. Cette conception, qui fait des représentants élus de la population de simples spectateurs des activités du promoteur qui se déploient dans le territoire municipal, en dit long sur le mépris de la démocratie locale régnant dans certains cercles de hauts fonctionnaires qui élaborent ce type de politique publique. L'absence de responsabilité, voire l'impunité, que la loi attribue aux acteurs concernés est sans doute responsable de ce genre de dérive bureaucratique.

3. Les modifications proposées au Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP)

Mentionnons d'abord quelques amendements significatifs à ce règlement. Nous ne ferons cependant mention des articles du projet de règlement qui amendent le RPEP que dans la mesure où sont abordées les questions relatives aux puisements d'eau et à la recherche et à la production d'hydrocarbures.

Ainsi, en matière de prélèvement d'eau potable, le nouvel article 2.1 du RPEP, introduit par le projet, énonce des conditions plus précises et plus étendues devant être respectées par l'étude hydrogéologique imposée dans un tel contexte. Dorénavant, le contexte hydrogéologique prévalant « dans un rayon minimal de 1 km et dans toute la zone d'influence du prélèvement » devra être décrit avec plus de précision.

Ensuite, tout le chapitre II (articles 5-10) qui traitait de l'autorisation de prélèvement est abrogé, compte tenu que ces questions sont maintenant abordées dans le REAIE.

En effet, le 10^e paragraphe du premier alinéa de l'article 7 du RPEP qui prévoit le contenu de l'analyse des conséquences du prélèvement et qui n'était pas accessible aux citoyens et citoyennes disparaîtrait donc. De fait, ce sont les dispositions du 3^e paragraphe du premier alinéa de l'article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui régissent maintenant ce type de renseignement, et cette disposition prévoit le caractère public de ces informations³⁸. De ce point de vue, la proposition réglementaire constitue un progrès dans le sens d'assurer une meilleure transparence.

L'article 6 du projet de règlement qui amende le RPEP prévoit le remplacement de l'article 11 par un nouvel article qui modifie de façon importante l'ancienne disposition. Pour comprendre la mécanique des autorisations, il faut maintenant référer aux dispositions de l'article 154 et suivants du REAIE, où les puisements d'eau sont examinés à partir de la triple catégorisation prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et le REAIE (ceux qui exigent une autorisation préalable, ceux admissibles à une déclaration de conformité et ceux pouvant être exercés sans contrôle).

L'article 155 du REAIE, comme l'actuel article 3 du RPEP, prévoit une présomption que les puisements d'eau réalisés à chacun des sites d'un même établissement, d'une même installation ou d'un même système d'aqueduc constituent un seul et même puits. On veut sans doute ainsi éviter que des sociétés échappent à la nécessité d'obtenir une autorisation en scindant leurs puisements. Mais, la mesure nous semble insuffisante, car elle néglige les pèlerinages dans des municipalités différentes mais relevant d'un même bassin versant. Comme la loi elle-même le reconnaît, l'équilibre du bassin versant constitue le véritable critère à prendre en compte. Dans la période 2008-2012, nous avons assisté à de bien curieuses pratiques. Lorsque l'approvisionnement était assuré par des villes (et oui, on prenait de l'eau traitée) souvent, elles

³⁸ *Supra*, Section 2.2; rappelons que la disposition en cause, définissant les renseignements publics, est ainsi formulée : « 3° les études, les expertises et les rapports exigés et visant à établir l'impact d'un prélèvement d'eau sur l'environnement, sur les usagers ou sur la santé publique; »

pratiquaient l'autodéclaration des exploitants sur les volumes d'eau prélevés, avec les risques que cette pratique comporte³⁹.

Mais qu'en est-il des autorisations de prélèvement d'eau pour les fins de la recherche ou de la production des hydrocarbures ? Le sous-paragraphe a) du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 6 du RPEP actuel prévoit que les puisements d'eau réalisés dans ce cadre doivent obtenir une autorisation.

Afin de comprendre comment fonctionne la mécanique proposée pour pouvoir effectuer un puisement d'eau, il faut d'abord référer à l'article 31.75 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette disposition prévoit que tout prélèvement d'eau supérieur à 75 000 litres par jour doit obtenir une autorisation, à moins d'être exempté de cette obligation par un règlement du gouvernement.

Or, les nouvelles dispositions prévues dans la proposition réglementaire d'amendement au RPEP ne comportent pas l'inclusion des puisements d'eau réalisés par les sociétés gazières et pétrolières dans le groupe des activités ne devant pas obtenir une autorisation préalable.

En effet, les cas pour lesquels il est possible de puiser sans autorisation préalable sont prévus à l'article 160 du REAIE, et on n'y trouve pas l'exclusion qui apparaissait à l'article 6 du RPEP. Il faut donc examiner si les puisements d'eau exclus de l'obligation d'obtenir une autorisation par l'article 160 du REAIE pourraient permettre aux sociétés gazières et pétrolières de s'approvisionner en eau potable. Il y a cinq exceptions prévues à cet article et aucune ne mentionne nommément la recherche ou la production d'hydrocarbures.

On peut donc croire qu'un puisement d'eau réalisé à cette fin exige une autorisation préalable. Toutefois, il serait possible à une société gazière ou pétrolière de louer ou d'aménager un bassin d'irrigation où s'effectuerait le puisement d'eau à condition que ledit bassin soit alimenté naturellement, qu'il soit de nature anthropique, qu'il ait une profondeur inférieure à 6 mètres, qu'il soit aménagé à plus de 30 mètres d'un milieu humide, d'un lac ou d'un cours d'eau ou à plus de 100 mètres d'un site de prélèvement d'eau souterraine destinée à la consommation humaine, que le bassin n'appartienne pas à l'exploitant et que le prélèvement soit effectué à l'extérieur du bassin du fleuve Saint-Laurent ou, dans le cas contraire, n'excède pas un volume supérieur à 379 000 litres quotidiennement.

Certes, cela fait un grand nombre de conditions à respecter ou d'obstacles à éviter. Mais la chose ne nous semble pas impossible. Il faut cependant rappeler que les contrats, que les sociétés gazières et pétrolières faisaient signer aux agriculteurs dont la terre était utilisée pour installer les forages, comportaient des clauses permettant aux dites sociétés gazières et pétrolières de creuser des puits d'eau potable leur permettant de pomper la quantité d'eau nécessaire à leurs activités.

Chose certaine, il est difficile de comprendre les motifs qui ont amené le gouvernement à ne plus indiquer clairement et simplement qu'une autorisation était nécessaire pour ce type d'industrie.

³⁹ À Gaspé, la compagnie Pérolia a eu comme pratique de se servir, sans autorisation, à une borne-fontaine et la ville a dû intervenir. Rappelons que la ville de Gaspé connaît de sérieuses difficultés pour fournir l'eau potable à ses citoyens et citoyennes durant des périodes variant chaque année.

Certes, par un raisonnement *a contrario* (la loi n'excluant pas cette obligation et aucun règlement n'établissant une exception claire en faveur de ce type d'industrie), on peut soupçonner que cette autorisation est nécessaire. Mais cela requiert un exercice juridique avec lequel la population est peu familière.

L'article 157 du REAIE prévoit les informations et renseignements que doit contenir la demande d'autorisation. On y retrouve l'obligation de préciser les fins envisagées pour les puisements réalisés, un avis hydrogéologique, signé par un professionnel ayant les compétences requises dans ce domaine, sur le caractère raisonnable du puisement et son impact sur les autres usagers, une étude prévue à l'article 2.1 du RPEP, tel qu'il serait modifié, que nous avons examiné précédemment.

En imposant l'obligation de présenter une étude sur les impacts pour les autres usagers, le gouvernement met ainsi fin à un privilège exorbitant offert aux sociétés gazières et pétrolières qui pouvaient prélever de grandes quantités d'eau sans égard aux autres usages présents dans le territoire⁴⁰. L'article 130 du REAIE prévoit aussi les modalités de protection des sources d'eau au regard de l'élevage d'animaux.

L'article 14, du projet de règlement qui amende le RPEP, prévoit l'abrogation de la section II du chapitre V du RPEP. Ce chapitre est celui consacré à la recherche des hydrocarbures. La section II qui serait abrogée concerne toutes les obligations imposées aux sociétés gazières et pétrolières en matière de sondage stratigraphique⁴¹.

Quelle portée peut-on accorder à cette abrogation?

D'abord, remarquons que le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre* ne définit pas la notion de « sondage stratigraphique ». Toutefois, nous retrouvons une définition à l'article 31 du RPEP. Celle-ci est ainsi formulée :

« 31. [...] »

4° « sondage stratigraphique »: opération visant à recueillir des données sur une formation géologique, à l'aide notamment d'échantillons et de leurs analyses ainsi que de relevés techniques, réalisée dans le cadre de travaux préliminaires d'investigation pour éventuellement localiser, concevoir et aménager un site de forage destiné à rechercher ou à exploiter du pétrole, du gaz naturel, de la saumure ou un réservoir souterrain et le ou les puits qui s'y retrouveront. »

Bien que cette définition soit plutôt abstraite, en examinant les diverses dispositions qui en traitent dans le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, on comprend qu'il s'agit de ce que l'on appelle familièrement un « trou de mine ». C'est donc un forage où est utilisé un certain nombre de produits chimiques.

⁴⁰ Le BAPE générique sur le gaz de schiste (2014) avait d'ailleurs soulevé des inquiétudes sur la capacité de certains bassins versants de fournir les immenses quantités d'eau nécessaires à la fracturation hydraulique, alors que chaque puits requiert de 10 à 20 millions de litres d'eau.

⁴¹ Les normes pour effectuer des sondages stratigraphiques se retrouvent au *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, chapitre VI, articles 72-119.

Ce règlement prévoit d'ailleurs une série de normes devant être respectées, dont les distances séparatrices prévues par les articles 22, 23, 84 et 86 de ce règlement. Ainsi donc, il faut comprendre de cette proposition abrogative que le MELCC n'aurait plus aucune compétence et n'exercerait aucun contrôle, aucune surveillance sur les sondages stratigraphiques, laissant entièrement la responsabilité de cette surveillance au MERN.

Toutefois, les distances séparatrices devant être respectées entre le forage et les sources d'eau potable, et qui sont prévues par les articles 32 (500 mètres horizontalement entre la tête de puits et la source d'eau) et 40 (400 mètres verticalement entre l'extension horizontale du forage et la base de l'aquifère) du RPEP, continuent de s'appliquer aux sondages stratigraphiques. On se souviendra toutefois que ces distances prévues par le RPEP ne sont pas les mêmes que celles apparaissant dans le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*⁴².

L'article 15, du projet de règlement qui modifie le RPEP, abroge l'obligation de transmettre, dans les 30 jours de sa production, le rapport prévu à l'article 38 du RPEP qui concerne l'étude hydrogéologique de la caractérisation initiale.

L'article 16, du projet de règlement qui modifie le RPEP, prévoit quant à lui le remplacement de l'article 39 du RPEP par un nouvel article. Ce nouvel article concerne les puits d'observation devant être réalisés au pourtour du forage. La nouvelle disposition est plus exigeante que l'ancienne, dans la mesure où elle impose l'obligation de mettre en place un minimum de trois puits d'observation, alors que la disposition actuelle permettait de n'en faire qu'un seul.

Les nouvelles dispositions précisent aussi le moment où doivent être prélevés les échantillons d'eau dans les puits d'observation (avant le début des opérations alors que le texte actuel du RPEP précise avant le forage du coffrage de surface). La qualité des analyses et les laboratoires susceptibles de les réaliser font aussi l'objet des nouvelles dispositions qui sont plus contraignantes.

L'article 17, du projet de règlement qui amende le RPEP, abroge l'article 43 de l'actuel RPEP. Cette disposition prévoit la composition et la transmission du programme de fracturation hydraulique où devait apparaître la liste des produits injectés dans le puits gazier ou pétrolier.

Une fois encore, il semble bien que cet examen relèverait entièrement du MERN. Rappelons toutefois qu'en vertu du REAIE, le programme technique n'est pas public⁴³.

L'article 18, du projet de règlement qui amende le RPEP, prévoit le remplacement de l'actuel article 45 du RPEP par de nouvelles dispositions. Celles-ci font disparaître l'obligation imposée antérieurement à l'exploitant de suivre son programme technique de fracturation. De fait, c'est la référence au programme technique qui est ici visée. La compétence exclusive du MERN sur le programme technique est ici une fois de plus confirmée.

⁴² Voir les articles 22, 23, 84 et 86 du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*.

⁴³ *Supra*, Section 2.4.

L'article 19, du projet de règlement qui amende le RPEP, prévoit le remplacement de l'actuel article 47 du RPEP par de nouvelles dispositions. Celles-ci sont à l'effet d'imposer, dans tous les cas, la prise d'échantillons trois fois par année (antérieurement la règle était une fois l'an, sauf dans certains cas où les échantillons devaient être pris trois fois l'an). Les nouvelles dispositions régissent aussi le type de laboratoire pouvant réaliser l'analyse.

L'article 20, du projet de règlement qui amende l'actuel RPEP, prévoit de supprimer le programme technique de la fracturation dans le registre que doit tenir un exploitant. Cette suppression s'inscrit dans la logique de confier au MERN la compétence sur la façon dont doit être réalisée la fracturation hydraulique, comme si aucun enjeu relatif à la qualité de l'environnement et sa surveillance par le MELCC n'était en cause dans une telle activité industrielle.

L'article 21, du projet de règlement qui amende le RPEP, modifie l'actuel article 68 du RPEP. Les nouvelles dispositions visent à ce que le rapport de vulnérabilité des eaux qui doit être produit en vertu de l'article 53 du RPEP puisse être signé non seulement par un professionnel, comme le prévoit la disposition actuelle, mais aussi par « un représentant de l'organisme de bassin versant ou un représentant de l'organisme mandaté pour coordonner la table de concertation régionale concerné, dûment mandaté par le responsable du prélèvement. » Il s'agit, en quelque sorte, de donner vie aux nouvelles responsabilités confiées aux organismes de bassin versant par la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Restera à évaluer les garanties d'impartialité et de rigueur scientifique dont feront preuve ces personnes, puisque la nouvelle disposition proposée ne précise pas les compétences que doivent posséder ces personnes.

L'article 22, du projet de règlement qui amende le RPEP, prévoit aussi d'apporter des changements à l'actuel article 75 du RPEP. Ces nouvelles dispositions visent à prolonger le délai pour la production d'un premier rapport concernant des puisements réalisés dans l'eau de surface (le délai passe de 5 à 6 ans) ainsi qu'à permettre que ce rapport soit signé par un professionnel ou par « un représentant de l'organisme de bassin versant ou un représentant de l'organisme mandaté pour coordonner la table de concertation régionale concerné, dûment mandaté par le responsable du prélèvement. » Les mêmes réserves que nous avons exprimées précédemment s'appliquent en ce qui a trait aux signataires possibles de ce rapport.

L'article 23, du projet de règlement qui amende le RPEP, modifie l'actuel article 84 du RPEP. Ces nouvelles dispositions visent à faire disparaître le fait que de ne pas suivre le programme de fracturation pourrait constituer une infraction susceptible d'entraîner une sanction administrative pécuniaire. Il apparaîtrait plutôt maintenant une disposition qui énonce que de réaliser une opération de fracturation sans la supervision d'un professionnel pourrait entraîner ce type de sanction. On voit ici clairement une réduction de la portée de cette disposition. En effet, si le non-respect de l'un ou l'autre des divers éléments contenus dans le programme technique pouvait entraîner ce type de sanction, celle-ci ne peut plus être imposée que face au manquement à une seule des responsabilités imposées à l'exploitant. Une fois encore, on semble ici postuler que ces questions ne concernent que le MERN.

L'article 24, du projet de règlement qui amende le RPEP, supprime de l'article 85 du RPEP actuel « que constitue une infraction susceptible d'entraîner une sanction administrative pécuniaire le fait

de ne pas respecter les dispositions de l'article 34 du RPEP », cette disposition, comme nous l'avons vu précédemment, ayant été abrogée. Pour mémoire, rappelons que cette disposition est pour le moment ainsi formulée :

« 34. Tout sondage stratigraphique doit être planifié et réalisé, sous la supervision d'un professionnel, de manière à prévenir la migration de fluides vers un aquifère exploité ou susceptible d'être exploité. »

Ainsi, au-delà de la perte de compétence sur les sondages stratigraphiques, c'est surtout l'obligation imposée à l'exploitant que ce sondage stratigraphique n'entraîne une migration de fluides vers l'aquifère qui se trouve ainsi supprimée.

L'article 25, du projet de règlement qui amende le RPEP, est pour sa part à l'effet de modifier l'actuel article 91 du RPEP. Cette nouvelle disposition vise à faire disparaître, cette fois au regard de sanctions pénales, les références aux manquements de l'exploitant concernant le trou créé par le sondage stratigraphique. Il s'agit du pendant, en matière de sanction pénale, de ce que nous avons vu précédemment en matière de sanction administrative pécuniaire. Disparaît aussi de cette disposition l'obligation de suivre le programme technique de la fracturation hydraulique. Ces nouvelles dispositions visent à faire disparaître que le fait de ne pas suivre le programme de fracturation peut constituer une infraction susceptible d'entraîner une sanction pénale. À la place de cette disposition apparaîtrait maintenant une disposition qui énonce que de réaliser une opération de fracturation sans la supervision d'un professionnel peut entraîner ce type de sanction. Les mêmes remarques que celles que nous avons formulées précédemment quant aux modifications aux sanctions administratives pécuniaires sont également de mise ici.

Par concordance disparaissent les possibilités d'emprisonnement au regard d'un manquement à l'article 32 du RPEP qui serait abrogé. Tel est l'amendement suggéré par l'article 26 du projet de règlement amendant le RPEP.

En terminant cette section consacrée au RPEP, rappelons que si notre analyse se limite aujourd'hui au RPEP, nous pouvons retrouver d'autres règlements ou projets de règlement où l'orientation favorable au développement de la filière des énergies fossiles s'exprime également avec clarté.

Ainsi, dans le *Règlement sur les activités dans les milieux humides, hydriques et sensibles*, il est précisé à l'article 10, que le ravitaillement et l'entretien des machineries doivent être effectués à l'extérieur du littoral, de la rive ou d'un milieu humide, sauf pour une foreuse. C'est donc que des forages pourraient être envisagés dans ces territoires fragiles⁴⁴.

⁴⁴ Il est vrai que dans un autre article du projet de règlement il est question de forages miniers, mais cela ne contredit pas notre point de vue.

4. Conclusion sur les modifications proposées au RPEP

Les amendements suggérés au *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP) n'ont malheureusement pas trait aux distances séparatrices entre un puits gazier ou pétrolier et une source d'eau potable. On peut donc considérer qu'il s'agit d'une fin de non-recevoir aux revendications soutenues par les municipalités québécoises depuis plusieurs années maintenant⁴⁵.

Par ailleurs, si certains amendements favorisent une meilleure transparence ou sont plus précis et détaillés, l'impression générale qui découle de cet examen approfondi est plutôt celle d'un recul et d'un refus obstiné, aveugle et intéressé de protéger l'intégrité des sources d'eau potable.

C'est également l'entêtement buté d'une petite équipe de fonctionnaires-scientifiques (l'ordre des termes est ici important), qui pilote ce dossier et qui s'est particulièrement distinguée par la prévalence d'un esprit étroit et d'une complaisance sans faille à l'égard autant des demandes des politiciens gagnés à cette industrie que des intérêts des sociétés gazières et pétrolières. Mais sans doute veut-on terminer ainsi le travail de sape, commencé dès 2011, alors que fut soumis le premier projet de RPEP, couronnement de carrières dont l'histoire jugera les mérites ou l'ineptie.

⁴⁵ Voir Richard E. Langelier et Céline Marier, « Municipalités et exploitation d'hydrocarbures : l'expérience de Saint-Bonaventure et de Gaspé », in *Sortir le Québec du pétrole*, Montréal, Somme toute, 2015, p. 271-283.

5. Comparaison des propositions réglementaires actuelles avec les règlements qui seraient abrogés ou se conjugeraient avec le REAIE

Comme nous l'avons signalé en débutant cette étude, deux règlements seraient soit abrogés suite à l'adoption du REAIE soit complétés par celui-ci. Il s'agit du *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* (RLRQ c. Q-2, r. 47.1) et le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets* (RLRQ c. Q-2, r. 23.1).

Commençons par ce dernier règlement. Il prévoit, à son annexe 1 que les projets de pipelines de plus de deux (2) km doivent faire l'objet d'une procédure d'évaluation et d'une autorisation. Cette disposition est ainsi formulée :

« 9. OLÉODUC ET GAZODUC – Les projets suivants sont assujettis à la procédure :

1° la construction d'un oléoduc ou d'un gazoduc sur une longueur égale ou supérieure à 2 km;

2° la construction d'un oléoduc ou d'un gazoduc en tout ou en partie dans un périmètre d'urbanisation identifié dans le schéma d'aménagement et de développement applicable sur le territoire concerné ou dans une réserve indienne;

3° la construction d'un oléoduc dans une aire de protection intermédiaire délimitée en application du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (Q-2, r. 35.2) pour tout prélèvement d'eau souterraine ou de surface de catégorie I;

4° la réalisation de travaux, de constructions ou d'ouvrages destinés à la conversion d'un gazoduc en oléoduc ou à l'inversion du sens d'écoulement d'un oléoduc;

Est cependant soustrait à l'application du paragraphe 1 du premier alinéa, la construction d'un oléoduc ou d'un gazoduc dans une emprise existante servant aux mêmes fins.

De plus, est soustrait à l'application des paragraphes 1 et 2 du premier alinéa, la construction d'un gazoduc de moins de 300 mm de diamètre et conçu pour une pression inférieure à 4 000 kPa. »

Or, comme nous l'avons vu, toutes les « infrastructures linéaires » doivent obtenir une autorisation. Alors, comment comprendre l'articulation entre les deux normes ? Comme le REAIE vise les projets présentant un risque moyen ou faible et que le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets* (RLRQ c. Q-2, r. 23.1) vise plutôt les projets ayant des impacts ou présentant des risques élevés, force est de constater que la longueur de l'infrastructure constitue l'un des critères essentiels de distinction entre ces deux types de norme. Or, à notre point de vue, la longueur de l'infrastructure ne constitue pas un critère réellement pertinent dans tous les cas. La construction d'une infrastructure dans certains milieux, quelque soit sa longueur, présente des risques qu'un pipeline de plus de 2 km dans un autre environnement ne présenterait pas. Bien que dans les deux cas, il doit y avoir une évaluation des impacts, la simple logique liée à l'existence de deux régimes distincts indique au départ que la sévérité, la rigueur ou les exigences imposées varieront nécessairement. De fait, ce qui échapperait vraisemblablement aux plus strictes exigences ce sont toutes les infrastructures reliant les divers puits gaziers ou pétroliers entre eux et avec les stations de pompage et autres équipements. C'est donc toute la toile d'araignée des infrastructures si caractéristiques des champs pétroliers et gaziers qui ferait

l'objet d'une évaluation moins sévère⁴⁶. Or, ces infrastructures entraînent généralement de lourdes conséquences sur les autres activités susceptibles de se produire dans un territoire et sur l'environnement en général. Par ailleurs, moins sévère ne veut pas dire moins lourd. En effet, comme le règlement d'application de la *Loi sur les hydrocarbures* régissant le transport des hydrocarbures prévoit la compétence de la Régie de l'énergie, une autre démarche administrative sera nécessaire, mais cette instance n'est ouverte qu'aux personnes présentant un intérêt juridique direct et immédiat. Bref, la complaisance à l'égard des sociétés gazières nous semble une fois encore l'explication de ces différences liées à la longueur du gazoduc ou de l'oléoduc.

Mais ce qui frappe davantage tout observateur attentif, c'est la pauvreté la plus extrême des mesures normatives issues du MELCC et régissant la construction ou l'exploitation d'un pipeline, surtout si sa longueur est inférieure à 2 km. Encore une fois, nous sommes face à une situation où la compétence est octroyée *de facto* au MERN plutôt qu'être partagée, suivant leur mission respective, tant au MERN qu'au MELCC⁴⁷.

Il nous semble aussi qu'il s'agit d'un abandon de la compétence du Québec au regard des infrastructures de juridiction fédérale. Tout se passe comme si la compétence du Québec sur ce type d'infrastructure était mise en veilleuse ou confiée à des organismes, telle la Régie de l'énergie, qui ont malheureusement un très faible bilan en matière de protection de l'environnement.

Quant au *Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers* (RLRQ c. Q-2, r. 47.1), son article 4 prévoit la transmission d'un grand nombre d'informations ou de renseignements :

« 4. Le titulaire d'une autorisation doit transmettre au ministre les renseignements suivants, même de nature confidentielle, relativement aux travaux autorisés;

1° les méthodes et les technologies de forage et de complétion des puits;

2° la gestion complète de l'eau, incluant les prélèvements d'eau et la réutilisation optimale de l'eau;

3° le volume des fluides, la composition détaillée et les caractéristiques des intrants utilisés aux fins de forage et de fracturation;

4° la connaissance et la surveillance des eaux de surface et souterraines dans un rayon d'un kilomètre du forage ou des travaux de fracturation, ce rayon s'appliquant à toute extension horizontale du forage;

5° la détermination des zones sensibles ou à risque de contamination;

6° la caractérisation, la quantité et la destination des matières solides et liquides résiduelles destinées à être valorisées, traitées ou éliminées;

7° le contrôle et le suivi des émissions et des contaminants dans l'atmosphère;

8° la connaissance des horizons géologiques traversés par le puits;

⁴⁶ L'un de nos regrettés collègues du Collectif scientifique sur la question du gaz de schiste, géographe, avait reproduit sur le territoire du Québec le schéma des champs gaziers de Pennsylvanie : une vision cauchemardesque du territoire québécois émergeait de cet exercice.

⁴⁷ La compétence du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) sur les pipelines découle de la *Loi sur les hydrocarbures* et du *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*.

9° toute donnée technique relative à la conception, à la mise en place des puits autorisés et aux résultats des tests d'intégrité qui leur sont appliqués. »

Ce règlement prévoit aussi la conservation de ces renseignements durant une période de 7 ans.

Toutefois, aucune disposition ne prévoit le caractère public desdits renseignements. En conséquence, ce sont les dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* qui seraient applicables à une demande d'accès formulée auprès du MELCC⁴⁸. Les restrictions liées à la préservation des secrets industriels seraient donc applicables, ce qui limiterait grandement la capacité d'accès, puisque l'énumération des renseignements devant être transmis laisse entrevoir bien des possibilités d'invoquer cette protection.

Ainsi, il nous faut conclure qu'aucun progrès réel, et surtout significatif, n'a été accompli et n'assure aux citoyennes et citoyens de pouvoir comprendre les causes réelles d'une éventuelle pollution de leur source d'eau potable.

⁴⁸ Une demande d'accès ne peut pas être déposée auprès de l'exploitant. En effet, s'il existe une *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, cette loi ne permet d'accéder qu'aux renseignements personnels qui concernent le demandeur lui-même et non au regard, par exemple, des produits injectés dans le sous-sol, les incidents survenus lors du forage, etc. Or, les sociétés gazières et pétrolières n'accumulent pas de renseignements sur les individus, sauf exception, et une demande d'accès auprès des sociétés gazières et pétrolières serait donc sans utilité.

6. Conclusion générale

En terminant cette étude, nous voudrions insister sur un élément plus sociologique, et relever qu'il ne fait plus de doute que les citoyennes et citoyens peuvent maintenant mieux analyser les volontés et ambitions réelles de ce gouvernement à l'égard de l'exploitation des hydrocarbures dans la vallée du Saint-Laurent.

Nous assistons ici à l'établissement, mieux à la consécration, des normes du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) comme standards environnementaux. Comme si la vocation de l'un, celle de développer, est suffisante pour correspondre à la vocation de l'autre, qui est, en principe, de protéger.

Une norme de protection est toujours plus importante ou plus sévère qu'une norme d'exécution. Doit être pris en compte un certain nombre de principes inscrits, entre autres, dans la *Loi sur le développement durable*, dont celui de précaution.

Certes, on plaidera que les normes du MERN sont si élevées et contraignantes qu'il n'était pas nécessaire de les relever davantage pour protéger l'environnement. Mais, comme nous l'avons vu, cette vision quelque peu naïve, sinon intéressée, ne correspond pas de façon exacte à la réalité.

À une autre époque, nous avons assisté à un copinage scandaleux entre les élus provinciaux et les représentants de l'industrie gazière et pétrolière⁴⁹. On était comme cul et chemise et on ne s'en cachait guère.

Le gouvernement de François Legault a promis de rompre avec ces pratiques douteuses. Il s'est engagé à ne donner son aval que si des bénéfices réels en découlent et que l'acceptabilité sociale était au rendez-vous. Ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sera jamais respectée, eu égard à la réalité géologique du Québec et aux risques considérables mais inconsiderés associés à ce type de développement dans un milieu densément peuplé et bien souvent fragile.

Ces projets de règlements sont des legs d'un autre temps, d'une autre volonté politique, d'une autre équation économique dont les présupposés sont faux. Comme Thomas Piketty le démontre avec précision et panache, l'économie des énergies fossiles est basée sur une industrie du passé dont l'héritage délétère, sur les plans économique, environnemental et humain, sera très lourd et pèsera longtemps sur nos sociétés⁵⁰. Les changements climatiques que génèrent ce type d'énergie, les inégalités sociales qu'elles engendrent, les transformations sociales qui doivent impérativement être engagées, nous obligent à abrégier la disparition inévitable de cette forme d'énergie et d'accélérer la cadence. Quand les humains ont décidé d'aller sur la lune ou de combattre un virus dangereux et mortel pour les plus âgés d'entre nous, les gouvernements y ont mis les ressources intellectuelles et matérielles nécessaires, et ils ont gagné leurs défis.

⁴⁹ Voir l'analyse présentée par certains commentateurs: Andrew Nikiforuk, *Slick Water*, Vancouver, Greystone Books Ltd., 2015, 350 p.; Philippe-Vincent Foisy et Julien McEvoy, *Le scandale du gaz de schiste*, Montréal, Parti pris actuel, 2011, 157 p.; Marine Jobert et François Veillerette, *Le vrai scandale des gaz de schiste*, Paris, Les liens qui libèrent, 2011, 234 p.

⁵⁰ Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, 970 p.; Thomas Piketty, *Capitalisme et idéologie*, Paris, Seuil, 2019, 1200 p., particulièrement le chap. 7. Voir aussi Andreas Malm, *L'anthropocène contre l'Histoire*, Paris, La Fabrique, 2017, 242 p.

Alors, ce ne peut être qu'avec amertume que l'on constate que ce gouvernement semble vouloir marcher dans les ornières laissées par l'ancien gouvernement. Un sursaut est nécessaire et attendu par de larges segments de la population.

Revenant à ces projets de règlements, il nous faut d'abord constater que si ces projets visaient la modernisation des normes, ils conduisent plutôt à des reculs et au maintien d'archaïsmes inacceptables. Si ces projets visaient la simplification des normes, ils conduisent plutôt à une complexification et à une bureaucratisation porteuse de dérives dangereuses. De fait, un constat d'échec par rapport à ces objectifs s'impose.

Nous voudrions aussi rappeler que cet ensemble pléthorique de normes réglementaires aura des impacts majeurs dans plusieurs secteurs où l'environnement se trouve au premier plan (carrières et sablières, sites d'enfouissement, milieux humides, etc.). Nous ne pouvons, malheureusement, aborder ces importantes questions, et encore moins les analyser comme il conviendrait de le faire. Ce sera pour une prochaine fois.

ANNEXE 1

Texte en réponse à l'achat par Questerre des permis de recherche d'hydrocarbures dans la vallée du Saint-Laurent et réplique à Éric Tétreault par Richard E. Langelier

Gaz de schiste au Québec

1. Quelle est la situation du gaz de schiste au Québec?

- En septembre 2018, juste avant de perdre le pouvoir, le gouvernement de Philippe Couillard mettait en vigueur la *Loi sur les hydrocarbures* et ses règlements d'application. Ceux-ci interdisent la fracturation hydraulique dans le shale (schiste) et imposent des distances séparatrices de 1 km par rapport aux cours d'eau.
- Une distance très réduite de 275 mètres devrait, du moins en théorie, protéger les maisons des nuisances et inconvénients liés à la recherche des hydrocarbures.
- Comme le schiste est une « roche mère », susceptible d'emprisonner les hydrocarbures, cela limitait fortement la capacité de forer des exploitants dans la vallée du Saint-Laurent, là où se situe le schiste d'Utica, la cible première visée par les permis octroyés.
- Ces règlements sont sous la responsabilité du MERN dont la mission est de développer nos ressources naturelles.
- Le problème est que le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP), qui, lui, découle de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, donc du MELCC, prévoit d'autres règles qui contredisent en partie les règlements du MERN.
- En effet, le RPEP permet la fracturation hydraulique sur l'ensemble du territoire et donne des distances séparatrices plus courtes.
- Les compagnies gazières ont donc décidé de contester la légalité des règlements du MERN devant la Cour supérieure du Québec.
- Le gouvernement de M. François Legault, en refusant d'harmoniser les deux règlements, facilite donc la contestation de la compagnie Questerre : si les règlements du MELCC sont suffisants pour protéger les sources d'eau, n'est-ce pas une démonstration implicite que les règles du MERN sont superflues, exagérées et donc *ultra vires*?
- Voilà ce que plaidera sans doute la compagnie Questerre.
- Lors d'une rencontre avec le ministre Charrette en juin 2019, le Comité de pilotage des maires et mairesses qui réclament une meilleure protection de leurs sources d'eau potable, le gouvernement s'était engagé à étudier les revendications des municipalités et à y donner suite positivement. Une rencontre avait été planifiée au début de l'automne.
- Mais par la suite, le ministre a refusé de rencontrer les élus locaux, en raison de la contestation de Questerre.
- Il faudrait donc que le gouvernement de la CAQ cesse de tenir un double discours. S'il est contre le gaz de schiste, comme il le prétend parfois, qu'il passe aux actes.

2 Pourquoi les gens ont-ils reçu une lettre de Questerre?

- Parce que la compagnie a acheté tous les permis de recherche d'hydrocarbures dans la vallée du Saint-Laurent.
- Questerre est une petite compagnie albertaine qui agit comme opérateur pour la multinationale espagnole Repsol.
- La *Loi sur les hydrocarbures* exige plus de transparence et les compagnies ont l'obligation de prévenir municipalités et résidents qu'elles détiennent un permis de recherche d'hydrocarbures.
- Cette disposition vise à éviter l'envahissement sauvage des territoires, comme nous l'avons connu de 2008 à 2012.
- Questerre répond donc d'abord à une obligation légale en avisant les citoyens et citoyennes du fait qu'elle détient maintenant les permis.

3 Questerre veut-elle faire des forages dans notre région?

- Questerre a toujours soutenu vouloir faire un projet expérimental dans la région de Bécancour-Lotbinière.
- Mais l'exploitation du gaz de schiste exige le creusement de milliers de puits, car les puits s'épuisent rapidement. C'est donc une sorte de frénésie.
- Si Questerre gagne sa bataille judiciaire, nous pouvons prévoir un envahissement du territoire.

4 Quels sont les enjeux environnementaux?

- Ils sont énormes : pollution inévitable des sources d'eau potable (comme en Pennsylvanie et en Californie).
- Problèmes majeurs de santé pour les personnes vivant en périphérie des puits, documentés par des études récentes.
- Problèmes géologiques éventuels si les vieux puits étaient utilisés pour le stockage des eaux usées.
- Problèmes de gestion des eaux usées contaminées (environ 10 millions de litres d'eau ressortent de chacun des puits après la fracturation). Pour être « gérable » et économiquement rentable, il faut des centaines sinon des milliers de puits pour justifier les dépenses engagées pour tenter de dépolluer les eaux usées issues de la fracturation (BAPE générique sur le gaz de schiste, 2014).
- Il faut aussi rappeler que le projet de Questerre s'inscrit dans un contexte géologique où les études menées tant dans le cadre des PACES que celles menées par l'INRS-eau ont montré la présence de méthane thermogénique dans les puits d'eau potable des résidents de cette région. Cela indique la présence de nombreuses failles naturelles dans ce territoire. Il s'agit donc d'un territoire fragile : la démultiplication des fractures s'ajoutant à ces très nombreuses failles naturelles risque d'entraîner une augmentation considérable des pollutions dans les sources d'eau potable.

- Ces enjeux sont bien documentés. Le Collectif scientifique pour la protection de l'eau potable, dont je suis membre, a déposé, à la demande du Comité de pilotage des municipalités qui réclament une meilleure protection de leurs sources d'eau potable, plus de 300 pages d'études scientifiques qui montrent les effets négatifs importants sur la santé des populations, la qualité de l'eau potable, les conséquences sur le climat et les effets sociaux de ce type de développement.
- Récemment, d'autres pays, comme l'Angleterre, se sont joints à la cohorte toujours plus importante de pays qui rejettent ce type de développement.

5. Quels sont les enjeux économiques?

- Il n'existe aucun gisement important connu au Québec. Dans les années 1970, avec leurs immenses moyens, les multinationales de l'énergie (Texaco, Shell, etc.) et la filiale gouvernementale du gaz d'Hydro-Québec ont cherché des hydrocarbures et n'ont rien trouvé.
- Il n'y a donc que des gisements marginaux pouvant difficilement être exploités de façon rentable (les puits gaspésiens les plus importants ont donné quelques milliers de barils de pétrole sur une période de trois ans; en Arabie Saoudite des puits donnent 100 000 barils par jour!).
- Mais les compagnies qui disposent des permis au Québec sont de petites compagnies dont le seul objectif est de pouvoir clamer qu'elles ont trouvé des hydrocarbures dans l'espoir d'être rachetées par des géants du secteur.
- Ces compagnies sont au fond des spéculateurs aux reins peu solides (Gastem qui a poursuivi Ristigouche est incapable de payer la sanction de 175 000 dollars imposée par le tribunal); Piradee (ex-Pétrolia) est au bord de la faillite et ne peut fermer les puits gaspésiens; Junex, achetée par un fonds spéculatif autrichien, ne sait pas trop où aller. Investissements Québec a dû radier récemment ses actifs détenus dans ce secteur; nous y avons perdu plus de 100 millions de dollars de fonds publics).
- Bref, ces compagnies seront incapables de réparer les dégâts qu'elles causeront inévitablement.
- On comprend mal qu'un gouvernement qui se targue d'être un champion économique soutienne encore ces canards boiteux qui, de toute façon, ne créeraient pas d'emplois locaux importants (ceux qui gagneront 30 dollars de l'heure seront Albertains, non pas Québécois).
- Sur le plan géopolitique, le gouvernement Legault devrait prendre garde de ne pas être entraîné dans la guerre économique que mène les États-Unis de M. Trump avec la Russie.
- Le marché voit bien que les tentatives américaines de contrer la construction du pipeline russe North Stream 2 ont échoué (ce qui met du plomb dans l'aile de GNL Québec). Le marché européen du gaz ne sera pas entièrement américain, et la concurrence sera rude pour sa place sur ce marché.
- Il importe donc de constater que le développement d'activités liées à la production ou au transport du gaz sur notre territoire menace aussi les autres activités économiques

pérennes, souvent au cœur des activités régionales. Elles rapporteraient donc peu, et, en plus de nous réserver des risques qui dépassent de loin les bénéfices, de surcroît, elles nous éloigneraient de nos cibles de réduction des gaz à effet de serre (GES).

- Ces activités sont donc sans nécessité, établies sur la base d'une analyse économique à court terme et déficiente, puisqu'elle externalise les coûts environnementaux; ces activités seraient menées sans acceptabilité sociale, même dans son acception la plus étroite.
- Depuis plus de 10 ans maintenant, de toutes les façons possibles (des sondages aux participations les plus diverses dans les consultations gouvernementales, aux pétitions, résolutions municipales, manifestations, rassemblements, etc.) la population a exprimé clairement son opposition à ce type de développement.
- Il y a donc aussi des enjeux politiques, car, de façon évidente, les citoyennes et citoyens n'accepteront pas ce retour des spéculateurs dans leur territoire. Ils ont déjà joué dans ce film. Le gouvernement serait bien avisé d'en tenir compte.

6. Réplique à Éric Tétreault

- Une bonne partie du texte que le lecteur vient de parcourir fut publié dans le journal *L'Express* de Drummondville. M. Éric Tétreault, porte-parole de l'association des sociétés gazières et pétrolières, a décidé d'y répondre.
- Sa réponse s'articule autour de trois éléments : Richard E. Langelier est un incompetent; la société Questerre ne veut pas envahir les territoires visés, mais elle veut créer de la richesse. Ainsi, 6 000 emplois seraient créés et des millions de dollars seraient versés aux municipalités où les forages seraient réalisés.
- Ne gaspillons pas trop de temps à discuter longuement de nos compétences. Quand une personne durant une dizaine d'années étudie une question en y consacrant des milliers d'heures de travail, on peut présumer qu'elle dispose de certaines compétences lui permettant d'appréhender un problème. Mais, qui plus est, quand cette personne est membre de collectifs scientifiques où de multiples secteurs de recherche sont impliqués, cela permet d'atteindre un niveau de compétence que n'auront jamais de simples lobbyistes prêts à servir n'importe quel maître.
- Je rappelle que tel est le cas de M. Tétreault qui fut porte-parole d'un organisme patronal de pression (Manufacturiers et Exportateurs canadiens). Mentionnons aussi que M. Tétreault fut candidat du Parti libéral du Québec aux élections d'octobre 2018, avant de devoir se retirer à cause d'accusations portées contre lui. Il faut sans doute rappeler ici que M. Tétreault se présentait alors pour un parti qui venait d'interdire la fracturation dans le shale. Il semble donc que les convictions de M. Tétreault s'ajustent à celles de celui qui veut bien le payer.
- Mais venons-en au fond de l'argument de M. Tétreault. Pour créer 6 000 emplois, compte tenu du nombre de personnes nécessaires pour creuser et opérer un puits, il faut conclure que ce qu'on nous propose est de creuser des centaines de puits dans un immense territoire. En tout respect, cela s'appelle envahir un territoire.
- Quant aux sommes mirobolantes que peuvent espérer les municipalités victimes de ce développement projeté, il est vrai que le taux des redevances fixé par les règlements

d'application de la *Loi sur les hydrocarbures* est très bas (ne dépassant jamais 12,5 % de la valeur au puits). Cela laisse donc une bonne marge de manœuvre aux exploitants pour tenter de corrompre les élus locaux. Mais une question se pose : le versement de ces sommes d'argent, si généreuses soient-elles, pourra-t-il couvrir les frais afférents à la fourniture d'eau potable à toute une population pour une période indéterminée mais assurément très longue? Autrement dit, jamais le bénéfice ne sera à la hauteur du risque et des conséquences négatives qui peuvent en découler.

Richard E. Langelier
Docteur en droit (L.L.D.) et sociologue
Mars-avril 2020

ⁱ Suite à la publication de notre document d'analyse, nous avons reçu de nos premiers lecteurs des commentaires, critiques et suggestions. On nous a signalé des imprécisions, des coquilles et certaines erreurs. Que le lecteur soit rassuré, ces lacunes ne touchaient pas l'essentiel et encore moins nos conclusions générales. Nous voudrions adresser des remerciements particuliers à Lucie Sauvé, coordonnatrice du Collectif scientifique sur la question du gaz de schiste, et à M^e Jean Bari, l'un des meilleurs experts québécois en matière d'environnement.

ⁱⁱ Je voudrais adresser un remerciement particulier à toute l'équipe de l'Institut Nazareth et Louis Braille (INLB) grâce à laquelle j'ai pu, malgré mon handicap visuel, produire avec la complicité de Chantal Savaria et Marc Durand le présent document. Un merci spécial à François, Martin, Laura, Isabelle, Sophie-Anne et Louis. Leur engagement, leur dévouement et leur connaissance fine des technologies de substitution ont été ici essentiels.