

***La Loi sur les hydrocarbures et
ses projets de règlements
d'application :***

**Enjeux pour les municipalités et
les citoyens et citoyennes**

Richard E. Langelier

Docteur en droit (LL.D.) et sociologue

©Février 2018

Enjeux collectifs

Les municipalités

Six enjeux fondamentaux

- **L'accès à l'information** : des gains mineurs et peu significatifs
- **Les comités de suivi** : une conception réductrice et caricaturale de l'acceptabilité sociale
- **La Régie de l'énergie** : un nouveau joueur utile ou encombrant?
- **L'exploitation gazière et pétrolière** : ne constitue pas une nouvelle et réelle source de revenu pour les municipalités
- **L'exclusion de territoires où l'exploitation des hydrocarbures serait incompatible** : mythe ou réalité?
- **Des distances séparatrices** inacceptables et dangereuses

Premier enjeu

L'accès à l'information pour les municipalités locales et les MRC

- Plusieurs dispositions de la Loi et des projets de règlements prévoient des obligations d'aviser les municipalités concernées par des projets de recherche ou de production d'hydrocarbures
- C'est un gain obtenu par les municipalités, car le projet de loi, à l'origine, ne prévoyait aucune obligation en ce sens
- Réponse à l'invasion sauvage des territoires de 2008 à 2012 par les gazières
- Mais est-ce efficace et suffisant?

1. L'avis du gouvernement à la municipalité locale et à la MRC de la vente des permis de recherche d'hydrocarbures

- Aura peu d'impacts, car les permis ont déjà été cédés
- Avis court : 45 jours
- Impossibilité d'acheter les « claims » pour les municipalités
- Trouver une équipe d'experts, monter un dossier convaincant sur les possibles « conflits d'usage » exigent temps, énergie, frais importants pour un improbable succès

2. L'avis à la municipalité locale du propriétaire sur la découverte de gaz sur son terrain

- Pas de délai prévu (« avec diligence »)
- Simple courtoisie?
- Que peut faire la municipalité face à ce citoyen « malchanceux »? Mais doit préparer l'opposition à l'octroi de la licence (si pas déjà cédé)
- L'annonce d'un malheur à venir pour la communauté...

3. L'avis du titulaire de la licence à la municipalité locale et à la MRC de l'intention d'entrer sur une terre privée (en phase d'exploration ou de recherche d'hydrocarbures)

- Par écrit
- Délai court : dans les 30 jours de l'inscription au registre des droits réels en matière d'hydrocarbures
- Autre délai court : au moins 45 jours avant le début des travaux
- Compétence limitée pour agir ou contester l'intrusion, si pas contesté la vente du permis

4. L'avis du titulaire de la licence à la municipalité locale et à la MRC d'une découverte importante d'hydrocarbures ou d'une découverte exploitable d'hydrocarbures sur une propriété située dans le territoire de la municipalité

- Notion floue (pas définie) dans la Loi ou les projets de règlements
- Aucun délai n'est prévu
- N'ouvre aucune discussion sur le partage des redevances, celles-ci seront fixées par l'OGAT (non disponible pour le moment)
- L'annonce d'un autre malheur pour les résidents de la communauté...

5. L'avis par le titulaire de la licence à la municipalité locale et à la MRC de l'obtention d'un permis de production d'hydrocarbures

- Mêmes obligations qu'en matière de recherche d'hydrocarbures
- Délai court : 30 jours après l'obtention du permis, 45 jours avant le début des travaux
- La municipalité aura déjà pris connaissance de la décision favorable de la Régie de l'énergie (antérieure à la décision ministérielle)
- Compétence très limitée de la municipalité et de la MRC à cette phase du processus

6. Aucun avis pour les autorisations spécifiques de fracturation hydraulique, de levé géochimique, de complétion, etc.

- Aucune disposition n'impose un avis aux municipalités locales ou aux MRC en regard des demandes d'autorisation pour l'usage des techniques non conventionnelle d'extraction d'hydrocarbures
- Les municipalités n'auront donc aucune occasion de s'opposer à l'usage de ces techniques sur leur territoire
- Ainsi, les municipalités doivent s'objecter dès l'annonce de la volonté du gouvernement de vendre les licences, et ne peuvent se fier aux engagements changeants et évolutifs des sociétés gazières et pétrolières qui affirment généralement d'abord qu'elles ne feront pas de fracturation hydraulique, puis, petit à petit, changent de discours...et de pratiques

Différence entre une autorisation du MERN et une autorisation du MDDELCC et leur caractère cumulatif

- Comme le prévoit la loi : autorisation du MERN + autorisation du MDDELCC pour l'usage des techniques non conventionnelles d'extraction des hydrocarbures
- Il ne s'agit pas de prépondérance d'un ministère par rapport à l'autre, mais de la nécessité d'obtenir successivement les deux autorisations
- Incertitude sur le maintien de l'autorisation nécessaire du MDDELCC, car c'est conditionnel au maintien des dispositions qui le prévoient dans le Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement

Conclusion sur le premier enjeu : Des gains mineurs et peu significatifs pour les municipalités et les MRC

- Les municipalités partenaires ou spectatrices des développements qui surviennent sur leur territoire?
- Une application conséquente du principe de subsidiarité en conformité de la Loi sur le développement durable?
- Un gouvernement de proximité, vraiment?
- S'ajoutent à d'autres limitations : aucune compétence sur les puisements d'eau réalisés sur leur territoire à des fins de fracturation hydraulique (RPEP)

Deuxième enjeu

Les municipalités et les comités de suivi : une conception réductrice et caricaturale de l'acceptabilité sociale

- Un représentant de la municipalité concernée par un projet de recherche ou de production d'hydrocarbures doit siéger sur un comité de suivi
- Ce comité représente le moyen privilégié par le législateur pour assurer l'acceptabilité sociale
- L'acceptabilité sociale : une norme ouverte à l'interprétation contradictoire des acteurs sociaux
- Mais nous sommes ici dans la caricature la plus grossière de l'acceptabilité sociale, eu égard à la composition, aux rôles et fonctions des comités de suivi et à l'expérience historique que nous en avons

1. Composition du comité de suivi

- La composition est fixée par l'exploitant, le gouvernement approuvant seulement le processus
- Un représentant du « milieu municipal », un représentant du « milieu économique », un représentant du « milieu agricole », un représentant des citoyens, un représentant des communautés autochtones « consulté par le gouvernement » s'ajoutent à un nombre indéterminé de personnes désignées par l'exploitant
- Si des « milieux » sont identifiés, comment seront choisies les personnes?
- Bref, une composition qui laisse tout le pouvoir à l'exploitant et qui réduit l'acceptabilité sociale à une stratégie d'entreprise tronquée et trompeuse

2. Fonction du comité de suivi

- Approuver le plan de communication : comment vendre le projet...
- La recherche de l'opinion de la communauté concernée, son accord ou non pour le projet n'est pas dans les fonctions du comité
- L'acceptabilité sociale, au cœur des préoccupations de la communauté, sera assurée par des personnes extérieures à la communauté?
- Possibilité d'un seul comité pour plusieurs projets contigus
- Fonction réelle : avaliser les objectifs fixés par l'exploitant = comité de suiveux

3. L'expérience historique des comités de suivi

- Le comité de Gaspé : quand les principaux appuis du projet quittent le navire, après le Conseil régional en environnement, le refus du comité de citoyens d'y participer, etc.
- Le comité d'Anticosti : des conflits d'intérêts de certains membres jusqu'à la manipulation de l'exploitant qui entraîne la démission de plusieurs autres
- Galt et Bourque : pas de consultation des autochtones avant le début du travail
- Port Daniel : la « victoire » des opposants et du CQDE?

4. L'exploitation des hydrocarbures, les municipalités et l'acceptabilité sociale : le piège

- A la recherche de la légitimité perdue : les municipalités comme refuge et caution aux projets d'exploitation des hydrocarbures?
- Au cœur du dispositif gouvernemental : les municipalités comme seul moyen de montrer l'acceptabilité et la pertinence des projets?
- La tournée des élu-es de l'équipe Moreau-Asselin : le silence équivaut-il à un consentement?
- Les confidences de Philippe Couillard : la Gaspésie a dit oui, vraiment?
- Galt et Bourque : la lecture biaisée d'un sondage?

5. Une nouvelle possibilité de consultation au moment de l'étude du passage à la phase de production des hydrocarbures

- Un rapport sur les consultations menées par l'exploitant doit être soumis à la Régie de l'énergie
- Mais cette consultation n'est pas normée mais laissée à l'initiative de l'exploitant
- Aucun rôle spécifique n'est octroyé aux municipalités locales ou aux MRC
- Et l'examen de l'acceptabilité sociale d'un projet ne fait pas partie du mandat de la Régie de l'énergie...

Troisième enjeu

La Régie de l'énergie : un nouveau joueur utile ou encombrant?

- Un projet de production d'hydrocarbures ou de construction de pipeline doit être « recommandé » par la Régie de l'énergie, mais...
- La nature de l'organisme : un tribunal administratif soumis aux plus hautes exigences procédurales qui excluent donc une large partie de la population et de l'opposition potentielle à un projet (la norme de « l'intérêt juridique requis pour ester en justice »)
- L'intervention des municipalités : des frais et des énergies considérables pour des résultats peu probants?
- Un mandat de la Régie imposé selon les directives du gouvernement qui limitent considérablement la marge de manœuvre de l'organisme

Quatrième enjeu

L'exploitation gazière et pétrolière ne constitue pas une nouvelle et réelle source de revenu pour les municipalités

- La maximisation des retombées économiques : dans quel territoire sera réalisée cette maximisation, et qui en bénéficiera? Subir des conséquences sans aucun avantage?
- Les redevances non payables dans la phase dite d'essais; durée interminable de cette période (9 mois)
- Les redevances pétrolières ou gazières sont fixées dans les projets de règlements et non dans la Loi, ce qui ne laisse aucune garantie, alors que c'était le cas dans l'ancienne Loi sur les mines
- Des redevances globales versées à l'État varieront de 5 à 12.5 % de la valeur au puits, en fonction des volumes recueillis, alors que ce pourcentage allait jusqu'à 17 % dans l'ancienne Loi sur les mines

Les redevances : un mythe savamment entretenu

- Notion de valeur au puits : prix à la pompe, moins les coûts de transport, de raffinage et de mesurage
- Pourquoi le % augmente-t-il avec la production : la logique d'une énergie non renouvelable ou celle du profit?
- Une comparaison avec l'étranger significative : 40 % en Norvège
- Les gisements marginaux du Québec et la part des municipalités : la portion congrue d'un total insignifiant?
- Des inconvénients qui l'emportent clairement sur les avantages; poursuite d'une logique extractiviste qui n'a rien rapporté au Québec depuis 100 ans

Cinquième enjeu

L'exclusion de territoires où l'exploitation des hydrocarbures serait incompatible

- Pour rassurer les élu-e-s municipaux inquiets des impacts négatifs de l'usage inévitable des techniques non conventionnelles d'extraction des hydrocarbures
- Un territoire incompatible est : celui dans lequel la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures
- Est ici en cause la notion de « conflits d'usage », car la loi donne au ministre le pouvoir de prendre des mesures pour les éviter. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire limité devant être exercé en fonction des limites ou balises que fixe la loi
- Six (6) obstacles juridiques font de cette approche un miroir aux alouettes, une cynique manipulation

1^{er} obstacle : Le respect des droits acquis

- Prévus par le dernier paragraphe de l'article 141 de la Loi
- Les permis actuellement octroyés couvrent presque entièrement la vallée du Saint-Laurent, la Gaspésie, le Bas-Saint-Laurent, Anticosti et les Îles-de-la-Madeleine
- Autrement dit, on pourrait protéger ce qui n'a pas besoin d'être protégé, puisque les gisements présumés se situent ailleurs, mais on ne pourrait exclure tous les territoires susceptibles d'intéresser les exploitants. Formidable logique!
- Vente possible avant la mise en vigueur de la Loi des territoires vierges de droit?

2^e obstacle : C'est le gouvernement qui approuve les modifications aux schémas d'aménagement des MRC

- Pour exclure des territoires, il faudra modifier le schéma d'aménagement de la MRC. Or, c'est le gouvernement qui a financé grassement les sociétés gazières et pétrolières, qui a émis les licences de recherche d'hydrocarbures, et qui favorise ce type d'exploitation...
- Le gouvernement se garde donc un verrou pour dire NON aux demandes des MRC, s'il le juge approprié
- Dans l'état actuel de la législation, il faudrait que le gouvernement viole l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (confirmé par l'article 215 de la Loi sur les hydrocarbures) ou qu'une modification législative soit apportée à ces lois

3^e obstacle : La loi n'est pas encore en vigueur, et on ne sait quand elle le sera

- La Loi, votée sous le bâillon sous prétexte d'urgence, en décembre 2016, n'a jamais été mise en vigueur, plus de 14 mois après son adoption
- La disposition similaire incluse dans la Loi sur les mines, en décembre 2013, n'a été mise en vigueur qu'en décembre 2016, soit 3 ans plus tard
- Jusqu'à la mise en vigueur de la Loi, il ne peut donc y avoir de territoires jugés incompatibles

4^e obstacle : Le fardeau de preuve des MRC qui réclament l'exclusion de territoires

- Il reviendra aux MRC requérantes de faire la démonstration du caractère « incompatible » de la recherche ou la production des hydrocarbures
- C'est un lourd fardeau de preuve. Il faudra que la MRC engage des experts, monte un dossier, etc. Bref, un processus long et onéreux pour des résultats vraisemblablement fort décevants
- Une opposition résolue des sociétés gazières et pétrolières et de leurs lobbyistes est à prévoir, ces acteurs économiques affirment déjà bruyamment et soutiennent hardiment que l'extraction non conventionnelle des hydrocarbures peut se faire sans risque pour les autres activités se déployant sur le territoire
- Et le gouvernement, arbitre de ce litige potentiel, soutient lui-même que la fracturation ne présente qu'un risque modéré

5^e obstacle : La cohérence gouvernementale

- Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) dans le secteur minier qui viennent d'être publiées et qui permettent l'exclusion de territoires incompatibles interdisent l'agrandissement des zones de protection des sources d'eau potable pour les municipalités qui puisent leur eau par le biais de puits artésiens et de surface alimentant moins de 20 personnes
- Ce sont essentiellement les municipalités rurales où se déploieront les activités des sociétés gazières et pétrolières
- Qu'est-ce qui permet de croire que ces orientations seraient différentes en matière de recherche ou de production d'hydrocarbures? Rien. Au contraire, on peut s'attendre à une certaine cohérence gouvernementale : ce qui est bon pour les mines sera bon pour les hydrocarbures...

6^e obstacle : Comment contrôler les extensions horizontales des forages?

- Forage horizontal de + 2 km et une absence de vérification efficace de la part du MDDELCC : Qui peut dire que le territoire exclus serait protégé en cas de forage dans les territoires non exclus contigus?
- Le géologue et ingénieur Marc Durand : la capacité des sociétés gazières de diriger avec précision l'extension horizontale du forage est fort limitée
- La municipalité ne saura probablement jamais que l'extension horizontale du forage est entrée dans la zone exclue. Si fait, elle le saura : quand les contaminants remonteront vers ses sources d'eau potable, mais qu'il lui reviendra de prouver que c'est le forage qui est responsable de la pollution
- De longues années de procédures judiciaires et des frais considérables pour des résultats douteux, puisqu'il y a de bonnes chances que la compagnie ait fait faillite avant la fin des procédures

Conclusion sur cet enjeu : L'exclusion de territoires incompatibles, une façon de pouvoir subventionner les sociétés gazières?

- Une clause qui ouvre des négociations? Sans doute. Mais en faveur de qui?
- L'article 145 consacre le droit à une compensation lorsque l'État retire un territoire déjà concédé. C'est donc le scénario d'Anticosti mais démultiplié sur une large échelle
- En définitive, seules des modifications législatives inversant l'ordre des priorités en vertu de l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et en modifiant l'article 141 de la Loi sur les hydrocarbures pour prévoir aussi la prévalence des schémas d'aménagement des MRC sur les licences de recherche et de production des hydrocarbures permettraient d'atteindre cet objectif.

Sixième enjeu

Des distances séparatrices inacceptables entre les résidences et les installations gazières et pétrolières

- Quels rapports entre les distances du RPEP et celles des projets de règlements d'application de la Loi sur les hydrocarbures?
- Les deux règlements visent des objets différents : la supposée protection des sources d'eau (RPEP), la santé, la sécurité, la tranquillité des résidants et résidentes (projets Arcand-Moreau)
- Pour les municipalités l'enjeu est aussi la capacité de gérer et d'aménager leur territoire : un territoire consacré à l'exploitation des hydrocarbures ne peut être réellement utilisé à d'autres fins

Les distances séparatrices : une provocation ou la copie des normes des États pétroliers ?

- 150 mètres des maisons; 175 mètres du centre de nos villages; 40 mètres de la voie navigable du Saint-Laurent; 100 mètres d'une éolienne; 100 mètres d'un cimetière; 180 mètres d'un barrage à forte contenance; 275 mètres d'une garderie ou d'un établissement de santé : voilà quelques-unes des distances à respecter lors de la fracturation hydraulique. De la pure provocation à l'égard des municipalités...
- Des distances qui menacent de façon directe et immédiate la santé et la sécurité des résidants et résidentes, selon les dernières études disponibles (voir Richard E. Langelier : *La recherche des hydrocarbures par des méthodes non conventionnelles et ses conséquences environnementales et sociales*, octobre 2017)
- Des distances pouvant encore être réduites sur simple décision du ministre
- Des reculs par rapport à une proposition antérieure (500 mètres)

Conclusion générale

- Les amendements Arcand : des gains réels pour les municipalités?
- Une réalité physique implacable : l'absence de gisements conventionnels et la présence de seuls gisements marginaux d'hydrocarbures
- Une vision passéiste qui menace le climat, et par ricochet, les infrastructures municipales
- Un projet complètement inacceptable pour les municipalités et qui doit être rejeté

Enjeux individuels

1. L'accès à l'information : une totale opacité
2. La santé et la sécurité : directement menacées
3. La tranquillité : gravement compromise
4. La valeur des propriétés fortement affectée

L'accès à l'information : des délais interminables pour un contenu fortement caviardé

- Les délais prévus par la Loi sur les hydrocarbures : 5 ans pour les levés géophysiques ou géochimiques et les sondages stratigraphiques et 2 ans pour les forages après la fermeture DÉFINITIVE du puits
- Mais il faut compter d'autres périodes : passage de la recherche à la production d'hydrocarbures (8 ans), fermeture temporaire à fermeture définitive (20 ans), etc.
- Donc, peut s'étirer sur quelques décennies!!!
- Pas de prépondérance sur la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels : objections à la divulgation pour protéger les secrets industriels et la concurrence des entreprises

La tranquillité : gravement compromise

- Pour chaque puits : des centaines de camions qui circulent, y compris dans un quartier résidentiel (exemple : Gaspé)...
- Des outils et procédés bruyants opérés 24 heures par jour
- Un éclairage artificiel imposant et digne d'un terrain de sport
- Des accidents de circulation multipliés
- Multiplication des problèmes sociaux : prostitution, trafic de stupéfiants, augmentation de la criminalité
- Accentuation des écarts sociaux entre les gagnants et les perdants de l'exploitation des hydrocarbures

La santé et la sécurité : directement menacées

- Les études montrent de graves problèmes de santé pour les personnes qui vivent en périphérie des forages gaziers et pétroliers : de problèmes pulmonaires jusqu'à certains cancers
 - Marc Brullemans, Marc Durand, Richard E. Langelier, Céline Marier, Chantal Savaria, *Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection ou comment sacrifier l'eau potable pour quelques gouttes de pétrole*, janvier 2016, 153 p.
 - Richard E. Langelier (Dir.), Marc Brullemans, Marc Durand, Céline Marier, Chantal Savaria, *La recherche des hydrocarbures par des méthodes non conventionnelles et ses conséquences environnementales et sociales*, octobre 2017, 200 p.

La valeur des propriétés : fortement affectée

- Multiples inscriptions dans le registre foncier relatif aux hydrocarbures consulté par les notaires
- Possibilité d'expropriation en phase de production des hydrocarbures
- Épée de Damoclès suspendue durant tout le cycle de cueillette des hydrocarbures (plusieurs décennies)
- Achèteriez-vous une propriété en sachant que votre voisin risque d'abriter des puits pétroliers ou gaziers?

Conclusion générale : Tout ça pour ça?

- Déséquilibre absolu entre les avantages et les inconvénients
- Une orientation incompatible avec nos objectifs de transition énergétique
- Une orientation catastrophique pour le climat, l'environnement, la société
- Une orientation qui ne répond à aucun critère rationnel
- Une orientation à rebours de l'Histoire