

**Consultation sur le projet d'orientation gouvernementale
sur l'aménagement du territoire
« *Pour assurer une cohabitation harmonieuse des activités pétrolières et
gazières avec les autres utilisations du territoire* »
(OGAT hydrocarbures)**

**Commentaires
du
Regroupement vigilance hydrocarbures Québec (RVHQ)
Octobre 2019**

Addendum

Le contenu de cette version datée du 1^{er} novembre est conforme à celui du document envoyé le 22 octobre 2019 au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Le document original a fait l'objet d'une révision linguistique mineure.

Table des matières

PRÉSENTATION	2
FAITS SAILLANTS	2
LE PROJET OGAT HYDROCARBURES : FIGURE ET FOND	3
ENCADREMENT DU POUVOIR DES MUNICIPALITÉS	3
FAIRE COMME D'HABITUDE	3
EXPLORATION ET EXPLOITATION	4
VIABILITÉ	4
HARMONIE	4
COMPÉTENCES ET IMPUTABILITÉ	5
RECOMMANDATIONS	5
CONCLUSION	6

Présentation

Le Regroupement vigilance hydrocarbures Québec (RVHQ) est une organisation citoyenne dont les comités membres sont implantés des Îles-de-la-Madeleine à Gatineau et l'Abitibi. Sa mission est de lutter contre les projets de recherche, de production, de stockage et de transport des hydrocarbures et de promouvoir l'affranchissement des énergies fossiles afin de protéger le climat, la biodiversité et les écosystèmes.

Le RVHQ remercie le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) de l'invitation qui lui a été faite de participer à la consultation sur ce projet d'orientation gouvernementale sur l'aménagement du territoire (OGAT) « *Pour assurer une cohabitation harmonieuse des activités pétrolières et gazières avec les autres utilisations du territoire* » (OGAT hydrocarbures).

Faits saillants

- Le développement de l'industrie gazière et pétrolière n'est pas requis pour répondre aux besoins présents du Québec ; au contraire, dans une perspective de *développement durable* tel qu'entendu dans la *Loi sur le développement durable*, il compromettrait la capacité des générations futures à répondre aux leurs.
- Le Québec ne produit ni pétrole, ni gaz. Il n'y a pas lieu, dans l'aménagement du territoire du Québec, de faire place à la production de pétrole ou de gaz en sol québécois.
- Si l'intention n'est pas de permettre la production, il n'y a pas lieu de faire une exception pour l'exploration, sous prétexte qu'il s'agit d'une activité causant moins de dommages que la production.
- Accroître les infrastructures de stockage et de transport des hydrocarbures destinées à servir pour les quarante prochaines années va à contresens de l'adhésion du Québec à l'Accord de Paris et des cibles établies par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).
- Il n'y a pas lieu de limiter l'application du critère de l'acceptabilité sociale aux seuls oléoducs plutôt qu'à l'ensemble des activités pétrolières et gazières.

Le projet OGAT hydrocarbures : figure et fond

Encadrement du pouvoir des municipalités

S'il était adopté, ce projet OGAT hydrocarbures encadrerait le pouvoir des municipalités régionales de comté (MRC) de délimiter des territoires incompatibles avec l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures. Ce régime de protection s'ajouterait aux dispositions réglementaires déjà prévues par le régime établi suite à l'adoption de la *Loi sur les hydrocarbures*, par exemple les interdictions et distances séparatrices énoncées dans ce qu'il est convenu d'appeler les règlements Arcand-Moreau.

Évidemment, les MRC qui exerceraient le pouvoir de délimiter des territoires incompatibles se trouveraient, par le fait même, à désigner des territoires compatibles avec des activités pétrolières et gazières. À défaut de se plier à l'exercice, c'est donc l'entièreté du territoire qui serait exposée.

Les municipalités ont les compétences qui leur sont attribuées par la loi. Elles s'expriment à l'intérieur des limites qui leur sont attribuées par la loi et d'abord par leur réglementation. Cette réglementation doit être conforme à la loi qui attribue aux municipalités des compétences spécifiques, à défaut de quoi un tribunal pourra déclarer un règlement municipal ultra vires, c'est-à-dire inapplicable et sans effet. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, c. C-47.1) : « 3. Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante. »

Sous cet angle, les MRC se verraient obligées de laisser les pétrolières et les gazières mener leurs activités, à tout le moins sur une certaine partie de leur territoire. Les autres attentes signifiées aux MRC dans ce projet sont de « contribuer à l'acceptabilité sociale des activités pétrolières et gazières ainsi qu'au développement durable de cette filière énergétique ¹ » et de permettre « le transport par pipeline ² ».

D'entrée de jeu, l'attente formulée aux municipalités dans ce projet d'OGAT hydrocarbures, de *contribuer au développement durable de cette filière énergétique* – entendons par là les activités pétrolières et gazières – nous surprend. Rien, dans la définition de développement durable - au sens de la *Loi sur le développement durable* - ne permet d'associer le développement des activités gazières et pétrolières au développement durable. En effet, dans le contexte des changements climatiques, l'industrie des énergies fossiles compromet déjà la capacité des générations futures de répondre à leurs besoins.

Faire comme d'habitude

Ce projet d'OGAT s'inscrit dans la continuité : il reflète une position politique prise par les gouvernements successifs du Québec depuis de nombreuses années. Pensons notamment à l'ex-ministre Normandeau qui, en 2010, voyait dans l'exploitation des gaz de schiste « un rendez-vous à ne pas manquer », au « Oui » de la première ministre Marois au pétrole d'Anticosti ou encore aux redevances que l'ex-ministre Arcand faisait miroiter aux municipalités, en 2015.

En 2016, le gouvernement libéral déposait sa Politique énergétique 2030. Pour en concrétiser la vision et « faire du Québec, à l'horizon 2030, un chef de file nord-américain dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique », le plan d'action qui accompagnait l'énoncé de politique associait le gouvernement à la compagnie Gaz Métro. Le 29 novembre 2017, Gaz Métro changeait de nom pour Énergir, une société en commandite privée. Le 20 septembre 2018, la *Loi sur les hydrocarbures* entrait en vigueur. Elle confirmait la mainmise des gazières et pétrolières sur notre territoire et permettait les activités d'exploration et de production du pétrole et du gaz ainsi que leur stockage sur le territoire du Québec :

« Dans sa démarche de délimitation de territoires incompatibles et afin d'assurer la mise en valeur des hydrocarbures, la MRC doit démontrer qu'elle a pris en compte les droits existants relatifs aux hydrocarbures ainsi que le potentiel en hydrocarbures de son territoire » ³. « De plus, lorsqu'un territoire incompatible inclut un droit relatif aux hydrocarbures,

¹ Page 4 du document de consultation

² Page 5 du document de consultation

³ Page 19 du document de consultation

la soustraction de la partie de territoire visée par ce droit aux activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures ne s'appliquera que lorsque la licence sera abandonnée ou révoquée, ou lorsque la période de validité de ce droit ne sera pas renouvelée et prendra fin »⁴.

En d'autres termes, les droits miniers priment sur tout autre droit et c'est l'industrie qui aura le dernier mot puisqu'elle a le pouvoir de garder son droit ou pas à la fin du bail.

Hydrocarbures et vitalité économique

L'économie du Québec se porte très bien. Entre 2016 et 2018, toutes les régions du Québec ont d'ailleurs enregistré une diminution de leur taux de chômage⁵. Or, jusqu'à maintenant, le Québec ne produit ni pétrole, ni gaz. Tous ses besoins en hydrocarbures sont comblés par des importations en provenance du Canada ou d'autres pays. Pourquoi la production du pétrole et du gaz en sol québécois deviendrait-elle soudainement, pour reprendre les mots du projet OGAT hydrocarbures, « *indispensable à la vitalité économique du Québec* » ?

Exploration et exploitation

Les entreprises impliquées dans l'exploration font valoir que cette activité ne se compare pas, quant à ses conséquences, à la production. Mais pourquoi permettrait-on l'exploration, en invoquant l'argument qu'elle serait moins dommageable, si l'intention n'est pas de permettre de produire dans l'éventualité d'une découverte significative ? Il n'y a donc pas lieu, dans l'aménagement du territoire québécois, de faire une exception pour l'exploration.

Viabilité

L'exploitation de ces hydrocarbures représente une menace avérée pour l'eau, le sol, l'air et le climat. Il ne devrait donc pas y avoir lieu, dans l'aménagement du territoire du Québec, de faire place à l'exploration et la production du pétrole et du gaz ou à de nouvelles infrastructures de stockage et de transport des hydrocarbures.

De surcroît, pour respecter l'Accord de Paris - auquel le Québec a adhéré - ainsi que les cibles déterminées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour y parvenir, le recours au pétrole et au gaz doit décroître rapidement. Accroître les infrastructures de stockage et de transport des hydrocarbures destinées à servir pour les quarante prochaines années va à contresens des engagements du Québec, du développement d'une économie résiliente et de l'appel au changement d'une population de mieux en mieux informée, de plus en plus mobilisée.

Le gouvernement du Québec a démarré un processus de consultation publique sur le Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC). Il est incohérent en même temps de faire la promotion d'une énergie qui va à l'encontre de la transition énergétique souhaitée par la majorité des citoyens. En procédant ainsi à des choix opposés sur deux volets de sa politique énergétique, le gouvernement se met en porte-à-faux. Encore une fois, le maintien des activités pétrolières et gazières n'est pas indispensable à la vitalité socio-économique du Québec, bien au contraire.

Harmonie

Il est opportun de rappeler ici que les municipalités continueront d'être particulièrement affectées par la crise climatique. Le vieillissement des milliers de puits abandonnés et leurs émissions de méthane sont bien connus. La piètre qualité du réseau existant d'infrastructures de transport des hydrocarbures est préoccupante. Considérons, par exemple, le cas du Grand Montréal. « *Quatre oléoducs transportant des hydrocarbures, soit la ligne 9B d'Enbridge, le pipeline Trans-Nord, le pipeline Saint-Laurent d'Énergie Valéro et le pipeline Montréal, traversent le territoire métropolitain. Un déversement d'hydrocarbures, dans ou à proximité d'un cours d'eau pourrait priver d'eau potable une partie importante de la population du Grand Montréal* »⁶. Ces structures de transport d'hydrocarbures sur le territoire constituent une menace quotidienne réelle pour la population. La notion de « *cohabitation harmonieuse* » n'est

⁴ Page 7 du document de consultation

⁵ D'après Arseneau, Mathieu et Paquet, Jocelyn, Québec : résilience face à un monde incertain dans *Le Québec économique 8, Le développement durable à l'ère des changements climatiques*, automne 2019, Presses de l'Université Laval, p. 35

⁶ Rapport du groupe de travail sur les mesures additionnelles pour assurer l'alimentation en eau potable en cas de déversement de produits pétroliers, Version amendée le 25 janvier 2019

certainement pas pertinente eu égard aux mesures de prévention extrêmes qui doivent être mises en place. Le RVHQ et ses comités membres le réitèrent : c'est non à Énergie Est, non à la fracturation et au transit pétrolier. Il n'y a pas lieu que les hydrocarbures fassent partie de l'histoire de la transition énergétique au Québec.

Compétences et imputabilité

Pour le territoire sur lequel l'Assemblée nationale a juridiction, le gouvernement du Québec doit avoir l'audace de réviser le cadre législatif et d'élaborer une politique énergétique assortie d'un plan d'action congruent et crédible afin de réaliser les réformes mobilisatrices qui permettront non seulement de lutter contre les changements climatiques et de s'y adapter, mais de relever le défi structurel auquel fait face l'économie québécoise dans ce contexte. Il doit avoir le courage de mettre fin aux investissements, subventions, réductions de redevances et crédits d'impôts accordés à l'industrie des hydrocarbures. Cette dernière, quant à elle, devra s'acquitter des obligations découlant de la désuétude de ses réseaux de transport en fin de vie. Il en va de la qualité du contrat social entre le gouvernement et les citoyens ; il en va de nos projets d'avenir.

Recommandations

Dans l'état actuel des choses, une interdiction complète des activités d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz et leur stockage sur le territoire du Québec, par règlement du gouvernement ou via les schémas d'aménagement et de développement (SAD) des MRC serait juridiquement contestable. Modifier cet état de choses requiert de modifier la *Loi sur les hydrocarbures*. Il y a de bonnes raisons de s'engager dans cette voie :

- Le Québec ne produit ni pétrole et ni gaz. Il n'y a pas y avoir lieu, dans l'aménagement du territoire du Québec, de faire une place à l'exploration et la production du pétrole et du gaz.
- Si l'intention n'est pas de permettre la production, il n'y a pas lieu de faire une exception pour l'exploration sous prétexte qu'il s'agit d'une activité causant moins de dommages que la production.
- Accroître les infrastructures de stockage et de transport des hydrocarbures destinées à servir pour les quarante prochaines années va à contresens de l'adhésion du Québec à l'Accord de Paris et des cibles établies par le GIEC. Il n'y a pas lieu, dans l'aménagement du territoire du Québec, de faire une place aux nouvelles infrastructures de stockage et de transport des hydrocarbures.
- L'actuel premier ministre du Québec répète qu'il s'oppose à un éventuel oléoduc comme celui qui était proposé dans le cadre du projet Énergie Est parce qu'il n'y a pas d'acceptabilité sociale pour une telle infrastructure. Il juge donc que l'acceptabilité sociale est essentielle pour permettre le lancement d'un projet impliquant des hydrocarbures. En toute logique, il n'y a pas lieu, dans l'aménagement du territoire du Québec, de limiter l'application du critère de l'acceptabilité sociale aux seuls oléoducs plutôt qu'à l'ensemble des activités pétrolières et gazières.

Pour mettre en œuvre les conclusions des quatre paragraphes précédents, la *Loi sur les hydrocarbures* doit être modifiée ou, mieux, abrogée.

Dans une perspective de décroissance rapide de l'utilisation des hydrocarbures, nous favorisons l'abrogation de la *Loi sur les hydrocarbures* et son remplacement complet par une législation dans laquelle le gouvernement du Québec mettrait un terme à toute tentative de développer, sur l'ensemble du territoire, les activités pétrolières et gazières au-delà de ce qui existe déjà pour combler les besoins du Québec. Cela serait conforme à ses engagements en matière de lutte aux changements climatiques.

La modification de la *Loi sur les hydrocarbures* afin de reconnaître aux MRC le pouvoir de refuser que des activités d'exploration et de production de pétrole et de gaz se déroulent sur leur territoire, si une consultation de la population montre qu'il n'y a pas d'acceptation sociale, serait cohérente avec les propos tenus par les représentants élus quant à l'importance du critère d'acceptabilité sociale. À cette fin, l'article 141 de la *Loi sur les hydrocarbures* devrait être modifié en conséquence.

Il convient de souligner que si le gouvernement du Québec décidait de soumettre à l'Assemblée nationale un projet de loi inspiré de ce qui précède, la rédaction du projet d'OGAT hydrocarbures serait à revoir.

Conclusion

Nous sommes conscients que le pas entre l'état actuel des choses et ce qui précède est énorme. Le tout étant réputé plus grand que la somme des parties, la somme des intérêts individualistes n'est pas nécessairement l'intérêt commun ; c'est la raison pour laquelle nous favorisons l'abrogation, par l'Assemblée nationale, de la *Loi sur les hydrocarbures* pour l'ensemble des considérations que nous avons exposées dans ce document.

La modification de l'article 141 de la Loi sur les hydrocarbures se présente à nos yeux comme une solution partielle. Nous savons que plusieurs MRC se prévaudraient de ce pouvoir ou donneraient suite à la volonté des citoyens si elles le pouvaient. C'est pourquoi, bien que nous ne la jugions pas pleinement satisfaisante, nous accepterions de soutenir cette initiative si elle était retenue.