

CENTRE DE
RECHERCHE EN
DROIT PUBLIC



DOCUMENT DE TRAVAIL

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS EN DROIT DES HYDROCARBURES : LA FIN DE L'EXPLORATION ET DE L'EXTRACTION

Hugo Tremblay

28 août 2022

Ce texte constitue l'ébauche d'une des deux parties du chapitre d'un ouvrage à être publié par LexisNexis en collaboration avec Professeur Christophe Krolik, de la Faculté de droit de l'Université Laval.

Je suis profondément reconnaissant pour tout commentaire et recommandation, remerciements à l'avance. La mise en forme des sources et références n'est pas achevée.

Correspondance : hugo.tremblay.7@umontreal.ca

TABLE DES MATIÈRES

1. Le cadre juridique abrogé.....	5
1.1. Le contexte.....	5
1.2. La Loi sur les hydrocarbures.....	8
2. La révocation des droits.....	11
2.1. Les droits	11
2.2. La révocation	16
3. La fermeture des puits et la restauration des sites.....	19
3.1. La Loi sur les hydrocarbures.....	20
3.2. La <i>Loi sur la fin des hydrocarbures</i>	24
4. L'indemnisation.....	29
4.1. Les indemnités liées à la révocation	30
4.2. L'indemnisation du préjudice causé à l'occasion d'activités d'exploration ou de production.....	34
5. La gestion des puits orphelins.....	36

Le Québec n'est pas reconnu comme un producteur d'hydrocarbures. Les campagnes d'exploration menées au cours du 20^e siècle pour découvrir des gisements conventionnels sur son territoire n'ont pas été fructueuses.

Au tournant des années 2000, la mise au point de nouvelles méthodes d'extraction aux États-Unis permet le développement d'autres types de gisements.¹ Ces innovations provoquent un regain d'intérêt pour l'exploration des hydrocarbures dans la province. Dès le début des années 2010, le secteur fait l'objet d'une activité politique et juridique remarquable qui débouche sur la première loi destinée à régir les activités d'exploration et de production des hydrocarbures.

À partir de 2018, le droit des hydrocarbures s'affirme comme un domaine sectoriel mature du droit des ressources naturelles et de l'énergie au Québec, au même titre que le droit minier, le droit forestier ou le droit de l'électricité. Cet avènement, incarné par la *Loi sur les hydrocarbures*, est de courte durée. En 2022, Québec adopte une loi qui vise à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures sur l'ensemble de son territoire : la *Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure (Loi sur la fin des hydrocarbures)*.² La loi sectorielle sur les hydrocarbures en est profondément modifiée; sa portée est essentiellement restreinte au stockage et au transport de la ressource. Néanmoins, l'effacement du cadre juridique relatif au secteur extractif peut encore se répercuter pendant plusieurs années, dans des litiges et dans la mise en œuvre du cadre destiné à gérer les activités de restauration et de remise en état des sites d'extraction.³

Dans ce contexte, ce texte présente une synthèse du cadre juridique applicable aux hydrocarbures en tant que ressources naturelles à la lumière des développements récents.⁴ Son objet, les hydrocarbures, en délimite le champ d'étude tout en le distinguant de domaines connexes, tel le droit minier.⁵ La définition des hydrocarbures prévue par la législation applicable s'étend au gaz

¹ Voir John Golden et Hannah Wiseman, « The Fracking Revolution: Shale Gas as a Case Study in Innovation Policy », (2014-2015) Vol. 64 *Emory Law Journal* 955.

² La *Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure* (ci-après *Loi sur la fin des hydrocarbures* ou LFH) est édictée par l'article 1 de la *Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, L.Q. 2022 c. 10, qui est elle-même sanctionnée le 13 avril 2022. En vertu de l'article 124 de cette dernière loi et du *Décret 1313-2022 concernant la Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités (2022, chapitre 10) — Entrée en vigueur de certaines dispositions*, (2022) Vol. 154 No. 27 *G.O.Q. II* 4059, édicté le 29 juin 2022, toutes les dispositions de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* sont en vigueur à partir du 23 août 2022.

³ Selon Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 6 : « le gouvernement du Québec fait face à cinq poursuites intentées par des titulaires, les parties demanderesse souhaitant faire invalider certains aspects de la réglementation ou, encore, obtenir des compensations alléguant une faute ou une forme d'expropriation déguisée de la part de l'État par l'entremise des restrictions introduites. » (Référence omise)

⁴ À propos de certaines spécificités juridiques du droit des hydrocarbures en tant que domaine de droit, voir Michael Thachray, « Oil and Gas – 2013 Reissue », dans LexisNexis, dir., *Halsbury's Laws of Canada, First Edition – Natural Resources, Special Edition*, Markham, LexisNexis, 2013, 213, p. 827-829.

⁵ Le droit minier est régi par la *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1 (LQ 1987 c. 64) (ci-après « LM »).

naturel, au pétrole brut, et aux autres composés organiques de carbures d'hydrogène, y compris ceux qui peuvent être récupérés à partir de sables bitumineux ou de schistes pétrolifères.⁶

Le texte présente ainsi le cadre juridique applicable au secteur en amont, soit le régime relatif aux diverses activités afférentes à l'extraction de la ressource, par opposition au secteur d'aval qui inclut le transport, le stockage et la distribution. Cette division binaire reflète la conception traditionnelle qui structure le droit des hydrocarbures entre amont et aval dans les juridictions où ce domaine des ressources naturelles est pleinement développé.⁷ Compte tenu de l'abrogation du régime relatif à l'exploration et à la production des hydrocarbures (1.), le texte cible avant tout les principaux aspects juridiques de la fermeture du secteur d'amont dans l'ordre qui s'impose, soit d'abord la révocation des droits d'exploration et de production (2.), suivi de la fermeture des puits et de la restauration des sites (3.), puis l'indemnisation titulaires des droits révoqués (4.), et finalement la gestion des puits orphelins (5.).

Avant d'aborder la matière en substance, quelques éléments doivent être mentionnés pour délimiter clairement la portée de ce texte. Le présent document porte essentiellement sur le droit québécois des hydrocarbures. Cette délimitation exclut plusieurs aspects du droit qui touche aux hydrocarbures.⁸ Premièrement, les régimes fédéraux afférents au transport transfrontalier des hydrocarbures ne sont pas traités, non plus que les questions de droit constitutionnel,

⁶ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c H-4.2, art. 6, repris quant aux définitions pertinentes par *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 2. En elle-même, la notion d'hydrocarbure n'est qu'indirectement substantive puisqu'elle réfère aux deux notions constitutives de gaz et de pétrole. D'une part, la notion de gaz réfère au gaz naturel, c'est-à-dire en général le méthane, et inclut aussi toutes les substances hydrocarbonées extraites des gisements en même temps, ce qui comprend les fluides plus lourds obtenus lors du traitement ou de la purification du gaz brut, tels le propane, les butanes et les pentanes, mais exclut expressément le pétrole : pour un aperçu des divers hydrocarbures extraits avec le gaz brut, voir par exemple *Oil and Gas Conservation Act*, RSA 2000, c O-6, art. 1. D'autre part, la notion de pétrole réfère au pétrole brut liquide extrait à la tête de puits, quelle que soit son origine géologique ou sa densité, et inclut les autres composés organiques constitués d'une combinaison d'atomes de carbone et d'hydrogène à l'exception du gaz naturel et du charbon. Une incursion vers le droit minier permet de bonifier la délimitation du sujet visé par ce texte. La *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1, art. 1, assimilait les hydrocarbures tels le gaz naturel et le pétrole aux substances minérales, et définissait ainsi ces notions :

« "substances minérales" les substances minérales naturelles, solides, liquides à l'exception de l'eau, gazeuses ainsi que les substances organiques fossilisées; »

« "gaz naturel" les hydrocarbures et les autres substances qui peuvent être extraites du sol à l'état gazeux; »

« "pétrole" l'huile brute et les autres hydrocarbures qui peuvent être extraits du sol à l'état liquide; »

Denys-Claude Lamontagne et Jean Brisset des Nos, *Le droit minier*, 2e éd., Montréal, Thémis, 2005, p. 15, écrivent : « Il s'agit donc de toute matière inorganique, excluant l'eau, mais incluant les combustibles fossiles (charbon, pétrole, etc.) ». L'article 224 du Chapitre IV « Édiction de la Loi sur les hydrocarbures » de la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2016 c 35, mis en vigueur par le Décret 1255-2018 du 17 août 2018, dans G.O.Q. II, 5 septembre 2018, 150 année, no 36, p.6579, modifie la définition de substance minérale de l'article 1 LM à partir du 20 septembre 2018, définition qui se lit désormais ainsi : « "substances minérales" les substances minérales naturelles solides ».

⁷ À propos de la structure du domaine, voir par exemple : Patrick Martin *et al.*, *The Law of Oil and Gas – Cases and Materials*, St. Paul, Foundation Press, 2016; John Mitchell et Beth Mitchell, "Structural crisis in the oil and gas industry", (2014) Vol. 64 *Energy Policy* 36; Alastair Lucas et Constance Hunt, *Oil and Gas Law in Canada*, Toronto, Carswell, 1990.

⁸ Pour un aperçu du domaine plus général couvert par le droit statutaire relatif aux hydrocarbures, voir Katia Opalka, « Les hydrocarbures », dans Barreau du Québec – Service de la Formation continue, dir., *Développements récents en droit de l'environnement* (2012), Vol. 352, Cowansville, Yvon Blais, 2012, 111.

fréquemment soulevées par les pipelines interprovinciaux.⁹ Deuxièmement, le droit relatif au développement des hydrocarbures en milieu marin n’est pas abordé pour plusieurs raisons : l’exploration des ressources dans l’estuaire du Saint-Laurent est interdite depuis plus d’une dizaine d’années; l’élaboration des régimes juridiques destinés à permettre le développement des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent n’a jamais abouti; ce sujet englobe plusieurs questions complexes, souvent irrésolues et principalement tributaires du droit constitutionnel ou du droit international public.¹⁰ Troisièmement, ne sont pas non plus étudiées les répercussion du droit économique international, souvent associées aux régime de protection des investisseurs étrangers, l’essentiel de cette matière portant sur des règles qui n’ont pas de lien particulier avec les hydrocarbures.¹¹ Quatrièmement, ce texte ne présente pas systématiquement les divers aspects du cadre juridique relatifs à la protection de l’environnement à l’encontre des les activités du secteur des hydrocarbures.¹²

1. LE CADRE JURIDIQUE ABROGÉ

La *Loi sur les hydrocarbures* met en place en régime qui reflète autant l’évolution historique du droit extractif qu’une effervescence normative provoquée par un regain d’intérêt récent envers d’éventuels gisements d’hydrocarbures au Québec. Cette section aborde le contexte ayant mené à l’adoption de la *Loi sur les hydrocarbures* (1.1.) avant d’en présenter sommairement le régime (1.2.).

1.1. Le contexte

L’historique du secteur extractif québécois dans le domaine des hydrocarbures s’étale sur plus d’un siècle et demi, mais le développement des ressources ne dépasse jamais le stade de l’exploration.¹³ Compte tenu du caractère embryonnaire de ce secteur, le droit des hydrocarbures

⁹ Par exemple, voir *Loi sur la Régie canadienne de l’énergie*, L.C. 2019, c. 28, art. 10; Les articles du numéro spécial « Pipelines and the Constitution: a Special Issue », (2018) Vol. 23.1 *Review of Constitutional Studies*; Nigel Bankes, « Pipelines, The National Energy Board and the Federal Court », (2015) Vol. 3 No.2 *Energy Reg Quart*, en ligne: <<https://energyregulationquarterly.ca/>>; David Robitaille, « Le transport interprovincial sur le territoire local : vers un nécessaire équilibre », (2015) Vol. 20 No. 1 *Revue d’études constitutionnelles* 75.

¹⁰ Voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c H-4.2, art. 14; *infra* note 24; Hugo Tremblay et Kamelia Koli, « L’impact de la fragmentation du droit sur le développement des hydrocarbures dans le Golfe du Saint-Laurent », dans Philippe Archambault, dir., *Les hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent. Enjeux sociaux, économiques et environnementaux*, Rimouski, Notre Golfe, 2017; Stéphanie Roy, *La responsabilité civile pour déversements d’hydrocarbures : l’exemple d’Old Harry*, Cowansville, Yvon Blais, 2016; Kylie Fletcher-Johnson, « Offshore petroleum resource access and regulation », dans Tina Hunter, dir., *Regulation of the Upstream Petroleum Sector : A Comparative Study of Licencing and Concession Systems*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, 202; Émilie Bundock, « Nouveau régime juridique extracôtier pour les hydrocarbures au Québec », *Bulletin Énergie – Fasken*, 6 juillet 2015, <<http://www.fasken.com>>; André Turmel, « Pétrole et gaz dans le golfe du Saint-Laurent : de l’exploration à la production », *Billet Énergie – Fasken Martineau*, août 2011, <<http://www.fasken.com>>.

¹¹ À ce sujet, voir par exemple Angela Avery, Peter Glossop et Paula Olexiuk, “Foreign Investment in Canada’s Oil and Gas Sector: New and Emerging Challenges”, (2013) Vol. 51 No. 3 *Alberta Law Review* 343.

¹² À titre d’illustration d’un des nombreux régimes relatifs à la protection de l’environnement, les activités d’exploration et de production des hydrocarbures sont visées par l’autorisation prévue à l’article 22 de la *Loi sur la qualité de l’environnement*, RLRQ, c. Q-2 : *Règlement sur l’encadrement d’activités en fonction de leur impact sur l’environnement*, RLRQ c. Q-2, r. 17.1, art. 82-85.

¹³ Jean-Sébastien Marcil, « La surprenante histoire de l’exploration pétrolière au Québec », (2021) Vol. 1 No. 1 *Ressources Mines & Industries* 27; Bertrand Schepper et Stéphane Poirier, « Le développement des hydrocarbures en

relatif à l'extraction des ressources est longtemps pris en charge par le droit minier. Jusqu'à récemment, la *Loi sur les mines* constitue le cadre législatif principal auquel sont assujetties les activités de développement des gisements de pétrole et de gaz naturel.¹⁴ Cet encadrement se fonde sur le principe d'accès ouvert à la ressource, communément appelé « free mining ».¹⁵

Vers la fin des années 1990, un intérêt renouvelé se manifeste en faveur du développement des hydrocarbures au Québec.¹⁶ L'exploration des ressources vise d'abord l'Est de la province.¹⁷ En 2004, le Bureau d'audience publique sur l'environnement produit un rapport d'enquête sur les répercussions et l'encadrement des levés sismiques qui permettent de déceler les structures propices à l'accumulation de gaz naturel et de pétrole dans le golfe du Saint-Laurent afin de mieux cibler d'éventuels forages exploratoires.¹⁸ En 2006, le gouvernement québécois dévoile une stratégie énergétique qui annonce sa volonté de mettre en valeur les ressources pétrolières et gazières en Gaspésie, dans le golfe et dans les Basses-Terres du Saint-Laurent, et qui confirme des investissements majeurs pour mener des campagnes d'exploration en milieu terrestre.¹⁹ Sous cette

Gaspésie peut-il créer de la richesse économique à long terme? Analyse de cas des retombées économiques de l'exploitation des puits du canton de Galt », IRIS, septembre 2018, p. 2-4, <<https://cdn.iris-recherche.qc.ca/>>.

¹⁴ *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1. Pour un historique, voir Dominique Amyot-Bilodeau, « Le droit des hydrocarbures au Québec – un pas en avant, deux pas en arrière », dans Service de la qualité de la profession du Barreau du Québec, dir., *Développements récents en droit de l'environnement*, Vol. 450, Montréal, Yvon Blais, 2018, 165, p. 170-181. Pour une description détaillée du régime juridique alors applicable, voir Chaire de Recherche du Canada en Droit de l'Environnement, *Description de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1)*, soumis au Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste en décembre 2012, <<https://archives.bape.gouv.qc.ca/>>, de même que Chaire de recherche et d'innovation Goldcorp en droit des ressources naturelles et de l'énergie, *Hydrocarbures et protection de l'environnement en droit québécois*, mai 2018, <<https://www.drne.ulaval.ca/>>. L'évolution du droit minier vers un droit des hydrocarbures autonome paraît reproduire une dynamique d'autonomisation progressive survenue en France, un autre pays sans gisement métropolitain significatif : voir Daniel Murat, *L'intervention de l'état dans le secteur pétrolier en France*, Paris, Technip, 1969, p. 73.

¹⁵ Le principe du régime minier, dont font alors partie les dispositions relatives aux hydrocarbures dans la *Loi sur les mines*, est décrit ainsi par Ministère des Ressources naturelles, *Le claim*, Charlesbourg, Gouvernement du Québec, 2000, p. 8 :

« [p]rincipe fondamental du droit minier québécois – Le mode d'attribution des droits miniers au Québec repose sur le principe du "free mining" selon lequel toute partie intéressée peut s'approprier un droit sur la ressource. Ce principe signifie que : l'accès à la ressource minérale est ouvert à tous, sans égard aux moyens du demandeur; le premier arrivé obtient un droit exclusif de rechercher les substances minérales du domaine public; en cas de découverte, il a également l'assurance d'obtenir le droit d'exploiter la ressource identifiée. »

Le principe du *free mining* a généré une littérature abondante : par exemple, voir Ugo Lapointe, « L'héritage du principe de *free mining* au Québec et au Canada », (2010) Vol. 40 No. 3 *Recherche amérindienne au Québec* 9. Une étude exhaustive en matière de développement des substances minérales mène à une conclusion nuancée quant à la transposition du principe en droit positif : Barry Barton, *Canadian Law of Mining*, 2^e éd., Toronto, LexisNexis, 2019, p. 245 (« If Canadian mining law can be described as a modernized free entry system, it does not have a parallel in any other country »).

¹⁶ Le Ministère des Ressources naturelles, *Le Québec, une région pétrolière à découvrir*, Charlesbourg, Gouvernement du Québec, 2001, p. 6, parle d'un « BOOM » à partir de 1996.

¹⁷ Hydro-Québec, *Plan d'exploration pétrole et gaz naturel au Québec 2002-2010*, 23 août 2010.

¹⁸ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent Rapport d'enquête et d'audience publique*, Rapport 193 d'enquête et d'audience publique, août 2004.

¹⁹ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'énergie pour construire le Québec de demain : la stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Gouvernement du Québec, 2006, p. 80, 84-89.

impulsion, vingt-neuf forages sont réalisés par cinq opérateurs distincts entre 2006 et 2010 afin d'évaluer spécifiquement le potentiel des shales gazéifères.²⁰

Les activités d'exploration provoquent d'importants débats sociaux, des mobilisations citoyennes et des appels au moratoire, face auxquels le gouvernement s'engage dès 2010 à mettre en place une loi pour régir adéquatement le développement des hydrocarbures dans la province.²¹ S'en suit une pléthore d'études, de rapports, d'évaluations et d'enquêtes publiques destinés à déterminer l'opportunité et les répercussions de l'éventuelle exploitation pétrolière et gazéifère, de même qu'à élaborer le cadre juridique approprié pour ce faire.²² Selon le gouvernement du Québec, ce processus exhaustif vise notamment à moderniser l'encadrement législatif et réglementaire pour adopter une loi propre à ce secteur extractif afin de mettre en place les meilleures pratiques d'exploration et d'exploitation responsables.²³

À partir de 2010, le gouvernement québécois pose plusieurs gestes à portée normative avant même que le cadre législatif annoncé ne soit mis en place. En 2011, une loi interdit le développement pétrolier et gazier dans le fleuve Saint-Laurent en amont de l'île d'Anticosti, et prolonge la validité des permis d'exploration en milieu terrestre dans l'attente du nouveau cadre législatif.²⁴ Des

²⁰ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Rapport 273 d'enquête et d'audience publique, février 2011, p. 36.

²¹ Sébastien Chailleux, « Construction du secteur des hydrocarbures au Québec : entre inertie politique et adaptations instrumentales », (2017) Vol.17 No. 2 *VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement*; Marie-José Fortin, Yann Fournis, et Danie Royer, « L'accès aux ressources énergétiques au Québec : entre soutien et régulation publique du gaz de schiste, un arbitrage éclaté », (2016) Vol.19 No.2 *Sciences Eaux & Territoires* 14; Sylvie Goupil, L'évocation des biens communs dans les revendications citoyennes contre le gaz de schiste au Québec, (2015) Vol.17 No.2 *Éthique publique*; Alexandre Shields, « Québec se décide à consulter les citoyens sur les gaz de schiste », *Le Devoir*, 30 août 2010, <<https://www.ledevoir.com/>>.

²² Pour les principaux jalons dans l'ordre chronologique, voir : AECOM Tecslut, *Évaluation environnementale stratégique de la mise en valeur des hydrocarbures dans le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent (EES1) – Rapport préliminaire en appui aux consultations*, juillet 2010; Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *supra* note 20; Commissaire au développement durable, « Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste », dans Vérificateur général, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011 – Rapport du commissaire au développement durable*, mars 2011, 3-1; Genivar, *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2) – Rapport d'étude*, septembre 2013; Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste – Rapport de synthèse*, janvier 2014; Bob van Oyen, *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste – Connaissances acquises et principaux constats*, Gouvernement du Québec, janvier 2014; Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, *Maîtriser notre avenir énergétique pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, Gouvernement du Québec, février 2014; Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent*, Rapport 307 d'enquête et d'audience publique, novembre 2014; Gouvernement du Québec, *Évaluations environnementales stratégiques sur les hydrocarbures – Synthèse des connaissances et plan d'acquisition de connaissances additionnelles*, 2015; Gouvernement du Québec, *Évaluation environnementale stratégique sur l'ensemble de la filière des hydrocarbures – Rapport final*, mai 2016; Gouvernement du Québec, *Évaluation environnementale stratégique sur les hydrocarbures – Rapport final propre à l'île d'Anticosti*, mai 2016.

²³ Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental sur les hydrocarbures*, mai 2014, p. 7. Les orientations et les paramètres de la politique du gouvernement du Québec à l'égard des hydrocarbures sont énoncés dans : Gouvernement du Québec, *Politique énergétique 2030 – L'énergie des québécois, source de croissance*, 2016, <<https://mern.gouv.qc.ca/>>, p. 60.

²⁴ *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, L.Q. 2011, c. 13. Cette loi est prorogée par la *Loi modifiant la Loi limitant les activités pétrolières et gazières et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2014, c. 6.

règlements afférents à la *Loi sur la qualité de l'environnement* sont adoptés ou modifiés afin d'accroître les connaissances à l'égard des activités de forage et de faciliter le contrôle administratif de ces dernières.²⁵ Un projet de loi, présenté en 2013 mais mort au feuilleton, vise à suspendre l'exploration dans certaines régions tout en encadrant les forages.²⁶ Un règlement afférent à la *Loi sur la qualité de l'environnement* encadre certains aspects des forages exploratoires et des opérations de fracturation à partir de 2014 afin de protéger les sources d'eau potable.²⁷ Un projet de loi visant à encadrer le développement des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent est présenté en 2015 mais meurt au feuilleton lui aussi.²⁸ Cependant, ces initiatives *ad hoc* et fragmentaires ne constituent pas un cadre juridique complet et autonome capable de régir l'ensemble des activités d'extraction des hydrocarbures.

1.2. La Loi sur les hydrocarbures

Finally, the project of *Loi sur les hydrocarbures* has been announced and sanctioned many times in 2016.²⁹ However, its implementation is postponed to pursue the elaboration of regulations y afférant qui sont essentiels à l'opérationnalisation de cette loi cadre.³⁰ Plusieurs versions de ces règlements sont publiées et font l'objet de consultations au cours des deux années suivantes.³¹

²⁵ Voir *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; Décret 571-2011 du 8 juin 2011, (2011) Vol. 143 No. 23B *G.O.Q. II* 2061B.

²⁶ *Projet de loi n°37 – Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*, 40^{ième} législature, 1^{ière} session, 15 mai 2013.

²⁷ *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ c. Q-2, r. 35.2 art. 31-46; D. 696-2014, 16 juillet 2014, (2014) Vol. 146 No. 31 *G.O.Q. II* 2729.

²⁸ *Projet de loi n°49 - Loi assurant la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent*, Assemblée nationale du Québec, 41^{ième} législature, 1^{ière} session, 11 juin 2015. Il s'agit d'un projet de « loi-miroir » reflétée dans le *Projet de loi C-74 - Loi portant sur la mise en œuvre de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent et modifiant d'autres lois en conséquence*, 2^{ième} session, 41^{ième} législature, 62-63-64 Elizabeth II, 2013-2014-2015.

²⁹ La *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c H-4.2 (ci-après « LH »), est édictée par l'article 23 de la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2016, c. 35, dont elle constitue le Chapitre IV.

³⁰ Voir Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, Québec, Gouvernement du Québec, septembre 2017, p. 4-5. Selon *ibid.*, p. 3, la réglementation s'inscrit dans l'objectif suivant : « L'engagement d'élaborer une loi propre aux hydrocarbures offrait ainsi l'occasion d'adapter l'encadrement de cette industrie afin d'assurer une cohérence en matière de planification territoriale, de réduire les impacts sur la qualité de vie et sur la santé des citoyens, de garantir la sécurité des personnes et des biens, et de protéger l'environnement. » Deux autres analyses d'impacts réglementaires publiées au même moment sont au même effet.

³¹ Une première version des projets de règlements est publiée en 2017 : *Projet de règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu hydrique*, (2017) Vol. 149 No. 38 *G.O.Q. II* 4211; *Projet de règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu Terrestre*, (2017) Vol. 149 No. 38 *G.O.Q. II* 4324; *Projet de règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et autorisation de construction*, (2017) Vol. 149 No. 38 *G.O.Q. II* 4449. Une deuxième version des projets de règlements est publiée le 20 juin 2018, (2018) Vol. 150 No. 25 *G.O.Q. II*, p. 3949, 4012 et 4079. À propos du processus de consultation et de publication des trois versions de ces règlements, voir *Gaspé Énergies inc. c. Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles*, 2021 QCCQ 11747, para. 247-341, de même que *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 74 et 75, qui sont parmi les trois articles de cette loi entrés en vigueur dès sa sanction (*ibid.*, art. 124).

Entre-temps, la délivrance de permis de recherche et de baux d'exploitation est suspendue.³² Une fois ce processus complété, la *Loi sur les hydrocarbures* et ses règlements d'application sont mis en œuvre en septembre 2018.³³

En somme, le cadre législatif destiné à régir spécifiquement le développement des hydrocarbures est en vigueur pendant moins de quatre ans. Compte tenu son abrogation, une description détaillée du régime de la *Loi sur les hydrocarbures* est exorbitante de ce texte.³⁴ Néanmoins, deux caractéristiques générales de ce régime méritent mention afin de camper adéquatement l'étude des aspects juridiques de la fermeture du secteur extractif des hydrocarbures.

Premièrement, la *Loi sur les hydrocarbures* établit une démarcation entre le régime d'octroi des droits permettant le développement des ressources et le régime de gestion des opérations. La division qui structure la loi repose sur une distinction entre les régimes relatifs aux licences par opposition aux régimes d'autorisation.³⁵ Ces deux volets reflètent l'organisation typique des régimes juridiques relatifs à l'extraction des hydrocarbures au Canada.³⁶ D'une part, la Couronne agit comme propriétaire des ressources en octroyant des droits qui en permettent le développement lorsqu'elle attribue des licences. D'autre part, le gouvernement agit comme autorité réglementaire qui exerce un contrôle administratif portant sur la gestion opérationnelle des activités de développement lorsqu'il accorde des autorisations.³⁷ À l'échelle des gisements, cette gestion opérationnelle apparaît globalement segmentée en étapes qui se succèdent chronologiquement de façon linéaire.³⁸ L'exploration précède l'évaluation, qui mène à la production en cas de découverte de réserves d'hydrocarbures exploitables, puis à la fermeture à la fin de la production.³⁹ Ces étapes

³² Arrêté numéro AM 2018-005 du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en date du 6 juin 2018 concernant la réserve à l'État de la totalité des substances minérales faisant partie du territoire québécois pour un droit minier relatif au pétrole, au gaz naturel, au réservoir souterrain ou à la saumure, publié le 13 juin 2018 dans (2018) Vol. 150 No. 24A G.O.Q. II 3853A.

³³ Conformément à l'article 24 de la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2016, c. 35, la LH entre en vigueur le 20 septembre 2018, soit 15 jours après la publication le 5 septembre 2018 du Décret 1255-2018, (2018) Vol. 150 No. 36 G.O.Q. II 6579, édicté le 17 août 2018. Les trois règlements afférents à la LH, *supra* note 31, sont publiés dans le même numéro de la Gazette officielle et entrent aussi en vigueur le 20 septembre 2018.

³⁴ Pour une description du régime, voir : Dominique Amyot-Bilodeau, « Le droit des hydrocarbures au Québec – un pas en avant, deux pas en arrière », dans Service de la qualité de la profession du Barreau du Québec, dir., *Développements récents en droit de l'environnement*, Vol. 450, Montréal, Yvon Blais, 2018, 165.

³⁵ Quant aux licences, voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 16-67 LH. Quant aux autorisations, voir *ibid.*, art. 72-100.

³⁶ Nigel Bankes, « Canada », dans Eduardo Pereira et Kim Talus, dir., *Upstream Law and Regulation: A Global Guide*, London, Globe Business Publishing, 2013, 223, p. 225 (« Canadian petroleum laws generally draw a clear distinction between the government as owner and the government as regulator. »).

³⁷ De façon générale à l'égard des autorisations, Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 4e éd., Montréal, Yvon Blais, 2020, p. 1033, écrivent :

« L'autorisation relève des activités de police de l'administration. Elle consiste en effet en une permission, souvent assortie de conditions, donnée par l'administration à une personne physique ou morale, d'accomplir un acte ou d'exercer une activité qui serait sans cela illicite. L'assujettissement de cet acte ou de cette activité à l'autorisation d'une autorité administrative suppose que le législateur ait jugé nécessaire dans l'intérêt public de restreindre à cet égard la liberté des administrés. »

³⁸ Voir Michel Malo et al., *Synthèse des connaissances portant sur les pratiques actuelles et en développement dans l'industrie pétrolière et gazière – Rapport final*, INRS, janvier 2015, p. 22-44.

³⁹ La littérature spécialisée suggère que l'approche linéaire (« exploration, appraisal, development and production ») convenant au développement des ressources conventionnelles n'est pas appropriée pour les ressources non-

successives se reflètent au niveau des sites d'activités dans les autorisations de levé géochimique ou géophysique, de sondage stratigraphique, de forage, de complétion, de fracturation, de reconditionnement, et de fermeture.⁴⁰

Deuxièmement, la *Loi sur les hydrocarbures* se distingue de la *Loi sur les mines*, dont elle tire ses racines, par son objectif de « régir » plutôt que de « favoriser » les activités d'extraction.⁴¹ Le cadre juridique qu'elle met en place transpose l'idée que le développement des hydrocarbures ne prime pas sur les autres usages du territoire, mais se voit plutôt contraint par la sécurité publique et la protection de l'environnement.⁴² L'attribution des licences et des autorisations est assujettie à des

conventionnelles : Neal Anderson et Preston Cody, *Shale vs. Big Exploration : What Sort of Risk Are You Taking?*, Wood Mackenzie, août 2012. Le développement des ressources non-conventionnelles suit un cycle de vie différent (« concept, pilot, ramp-up, exploit ») impliquant un continuum d'opérations qui se chevauchent sans délimitation claire pour refléter l'augmentation très graduelle des chances de succès et la rémanence des risques financiers qui restent beaucoup plus élevés (« much higher 'cost to condemn' ») avant la fin des projets pilotes :

« The two biggest differences in applying a similar life cycle approach to unconventional are: 1) the transition between stages for unconventional is far less discrete than with conventional prospects, and 2) derisking is a slower and more gradual process. [...] During these early two stages [concept, pilot], it is unclear whether a commercial-scale development program will be viable. [...] For unconventional, CoS [Chance of Success] will not have materially improved between the concept and pilot stages. In addition, CoS will improve only gradually during the pilot. The implication is that a lot of the upfront capital of a conventional prospect is deployed during the less risky appraisal stage, while capital invested [in unconventional prospects] during the pilot is still very much at risk, resulting in much higher "costs to condemn". » (*ibid*, p. 3-5)

⁴⁰ Voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 72-74 (levé géochimique ou géophysique), art. 75-76 (sondage stratigraphique), art. 77-83 (forage), art. 84-86 (complétion), art. 87-87 (fracturation), art. 90-91 (reconditionnement), art. 92-99 (fermeture). L'autonomie relative des deux volets principaux de la Loi relatifs aux licences et aux autorisations rend plus flexible le cadre juridique, qui peut alors s'adapter dans une certaine mesure au cycle de vie approprié en *supra* 39.

⁴¹ Comparer *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 1, avec *Loi sur les mines*, RLRQ c. M-13.1, art. 17. Le Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles présente la LH ainsi dans Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, « Consultations particulières sur le projet de loi n° 106 — Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives (1) », *Journal des débats*, Vol. 44 No. 81, Assemblée nationale du Québec, mardi 16 août 2016, p. 2 :

« Nous ne sommes pas là pour promouvoir les hydrocarbures, nous sommes là pour encadrer, actuellement, ce qui existe déjà, et ne rien faire serait à l'avantage des entreprises, qui profiteraient donc des mesures et des lois désuètes qui existent depuis 1965 dans ce domaine. En définitive, donc, le projet de loi est une pièce maîtresse pour l'atteinte de notre objectif principal. Notre souhait, à travers ce projet de loi, est de concrétiser la volonté gouvernementale de faire du Québec à l'horizon 2030 un chef de file nord-américain dans le domaine de l'énergie renouvelable. »

⁴² Par exemple, voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 28, 29, 55, 57, qui modulent les droits d'accès et d'expropriation traditionnellement associés à la primauté extractive, droits eux même atténués dans les articles 30, 58, 59 LH. Voir aussi les sources en *supra* notes 23, 30, 41, de même que les divers communiqués de presse et annonces qui parsèment le processus d'élaboration du cadre juridique, tel la déclaration du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, « Règlements sur les hydrocarbures - Québec propose un encadrement rigoureux afin d'assurer la protection de la population et de l'environnement », communiqué de presse, 6 juin 2018, <<https://www.quebec.ca/nouvelles>> : « L'histoire de la transition énergétique est en train de s'écrire, et cette histoire conjugue protection de l'eau et développement économique. Désormais, au Québec, l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures sont interdites, à moins de satisfaire aux règles les plus rigoureuses afin d'assurer la protection de notre environnement. »

processus où la discrétion administrative joue un rôle suffisamment important pour écarter le principe d'accès ouvert à la ressource.⁴³

2. LA RÉVOCATION DES DROITS

En 2022, l'Assemblée nationale adopte la *Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure (Loi sur la fin des hydrocarbures)*, qui vise à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures au Québec.⁴⁴ Le préambule de cette loi indique les considérations qui motivent son adoption, dont l'urgence climatique, la transition énergétique, la carboneutralité, et l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre.⁴⁵

Pour atteindre son objectif, la *Loi sur la fin des hydrocarbures* interdit les activités exploratoires et extractives, ce qui affecte les droits relatifs au pétrole et au gaz naturel attribués en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*.⁴⁶ Une description préalable de ces droits (2.1.) permet de mieux cerner l'effet de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* (2.2.).

2.1. Les droits

La *Loi sur les hydrocarbures* prévoit un régime qui repose sur trois éléments clefs, soit la propriété de l'État, les démembrements de cette propriété sous forme de licences, et les autorisations d'activités exploratoires et extractives. Ces trois éléments sont présentés successivement.

Premièrement, le contexte constitutionnel établit l'encadrement général des droits de l'État à l'égard des hydrocarbures. La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que les terres et les minéraux appartiennent à la Couronne provinciale.⁴⁷ De plus, Québec dispose de compétences législatives

⁴³ Aucun des trois volets du *free mining* décrits en *supra* note 15, n'est transposé intégralement dans la *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2. L'accès ouvert à la ressource est notamment entravé par l'enchère des licences d'exploration : art. 16-24 LH. L'attribution des licences de production (art. 41-48 LH) est notamment assujettie à la vaste discrétion gouvernementale conféré par le régime d'autorisation des articles 31.1-31.9 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2 (LQE). De façon similaire, l'octroi de certaines autorisations (art. 74, 79, 86 LH) est assujetti à la discrétion du ministre de l'Environnement dans le cadre du régime de l'article 22 LQE.

⁴⁴ Voir *supra* note 2. Ce faisant, le Québec paraît notamment suivre la démarche française : *Loi no 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*, Journal officiel de la République française, No. 305, 31 décembre 2017.

⁴⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, préambule. Le projet de loi présenté initialement ne comporte pas de préambule. Le discours d'ouverture de l'Assemblée nationale lors duquel est annoncée l'intention de mettre fin à l'extraction des hydrocarbures réfère aussi aux cibles de réduction des émissions de GES : Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 42^e législature, 2^e session, Vol. 46 No. 1, 19 octobre 2021, p. 7-8. La possibilité mettre fin aux hydrocarbures est mentionnée par le ministre de l'Environnement environ un mois auparavant, et paraît aussi reliée à l'issue du litige *Gaspé Énergies inc. c. Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles*, 2021 QCCQ 11747 : voir François Messier, « Québec songe à interdire l'exploration et l'exploitation gazière et pétrolière », *Radio-Canada*, 15 septembre 2021, <<https://ici.radio-canada.ca/>>.

⁴⁶ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 6.

⁴⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, (R-U) 30 & 31 Vict, c. 3, art.108, 109, 117 ; Gerald La Forest, *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, Toronto, Toronto University Press, 1969, p. 15-77. S'appuyant sur *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, 2004 CSC 38 (para. 63-83, et en particulier para. 81), où la Couronne fédérale réclame des dommages environnementaux à la suite de l'incendie d'une forêt domaniale en

en matière de propriété publique et privée, et de ressources naturelles.⁴⁸ Ces pouvoirs s'exercent de façon à conférer à l'État québécois des droits sur les hydrocarbures assimilables à la propriété privée.⁴⁹

En effet, le droit statutaire prévoit que les hydrocarbures « font partie du domaine de l'État ».⁵⁰ L'État québécois est ainsi propriétaire des hydrocarbures, qui constituent un objet de droit distinct sous la surface du territoire de la province.⁵¹ Plus précisément, les hydrocarbures sont des choses matérielles caractérisées comme des biens corporels immobiliers tant qu'ils se trouvent dans le sol.⁵² Ils se distinguent du droit de propriété de l'État qui s'exerce sur eux, droit qui constitue lui-même un bien incorporel immobilier puisqu'il s'agit d'une abstraction juridique distincte de la chose matérielle sur laquelle il porte.⁵³ À titre de propriétaire, et conformément au cadre juridique mis en place par l'exercice de ses pouvoirs législatifs, l'État peut conférer des droits sur les hydrocarbures en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*.⁵⁴

autre de sa qualité de propriétaire foncier, Dwight Newman, *Natural Resource Jurisdiction in Canada*, Markham, LexisNexis Canada, 2013, p. 60, précise :

« [i]t bears noting that the proprietary ownership at issue in this context [c.-à-d. la *Loi constitutionnelle de 1867*] is a sort of public ownership associated with a *parens patriae* authority and is thus different from a private ownership of the resource. That is, the type of ownership at issue when a province owns a natural resource is different than a private owner's ownership. ».

⁴⁸ Voir *Loi constitutionnelle de 1867*, (R-U) 30 & 31 Vict, c. 3, articles 92(5), 92(13), 92(16), 92A.

⁴⁹ Voir Gerald La Forest, *Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution*, Toronto, Toronto University Press, 1969, p. 167.

⁵⁰ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 2, repris par la *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 4.

⁵¹ Dans *Québec (Procureur général) c. Villeneuve*, [1996] R.J.Q. 2199 (C.A.), la Cour d'appel précise que : « [I]e domaine public se définit donc comme étant l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers appartenant à l'État et des biens affectés à des fins publiques appartenant aux municipalités et autres personnes morales de droit public. Tout ce qui n'y entre pas constitue le domaine privé des particuliers. En dépit du fait que l'État et les personnes de droit public peuvent se partager le domaine public, ce domaine est considéré comme un tout. » (opinion de la juge Thérèse Rousseau-Houle). La Cour d'appel indique aussi que les dispositions de droit statutaire prévoyant par diverses formules que certains biens font partie du domaine public confèrent « un véritable droit de propriété à l'État ». Dans *Corp. mun. de la Paroisse De St-Rémi c. Pronovost*, [1970] C.A. 1112, la Cour d'appel écrit : « [i] est important de retenir que toutes les lois des mines depuis 1880 ont reconnu le principe de la propriété des mines par l'État et de la séparation des deux propriétés, la souterraine et la superficière, dans les terres des particuliers. » Dans *Wilczynski c. Corporation minière Osisko*, 2010 QCCS 3426, para. 29, la Cour supérieure écrit : « [I]es demandeurs ne sont ainsi pas propriétaires des substances minérales au-delà de la couche arable. L'État québécois en est propriétaire au Québec. » (Références omises; au moment où ce jugement est rendu, la définition de substance minérale inclut le pétrole et le gaz naturel)

⁵² Voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 6 ; *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 2; Ministère de la Justice, *Commentaires du ministre de la Justice – Code Civil du Québec et Loi sur l'application de la réforme du Code Civil*, Montréal, DACFO, 1994, p. 306 (la notion de bien n'est pas définie au Code, « celle-ci étant, dans le Code, utilisée généralement dans son sens juridique de chose susceptible d'appropriation ou appropriée »). Quant au caractère corporel, voir *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 899, qui classe les hydrocarbures parmi les biens corporels puisqu'ils ont une existence matérielle autonome. Quant au caractère immobilier, voir art. 900 CCQ, qui prévoit que les « minéraux » sont immeubles « tant qu'ils ne sont pas séparés ou extraits du fonds » (sous réserve d'une vente de bien meuble par anticipation, voir *Maurice c. Morin*, [1995] R.D.I. 10 (C.A.)). La jurisprudence n'a pas délimité complètement le terme « minéraux » dans le contexte de cet article.

⁵³ Voir *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 904 ; Sylvio Normand, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, p. 60.

⁵⁴ Voir *mutatis mutandis* Denys-Claude Lamontagne et Jean Brisset des Nos, *Le droit minier*, 2^e éd., Montréal, Thémis, 2005, p. 14, 24-28. La *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, entre en vigueur le 23 août 2022, soit après la date de sa sanction. L'entrée en vigueur de son article 24 abroge le pouvoir d'attribuer des licences d'exploration,

Deuxièmement, à l'instar de la *Loi sur les mines* à l'égard des claims et baux miniers, la *Loi sur les hydrocarbures* prévoit que les licences d'exploration et de production attribuées par l'État constituent des droits réels et immobiliers.⁵⁵ Les permis d'exploration et les baux d'exploitation de pétrole et de gaz naturels délivrés en vertu de la *Loi sur les mines* sont réputés constituer des licences en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*.⁵⁶ La *Loi sur les hydrocarbures* ajoute que ces droits « constituent une propriété distincte de celle du sol sur lequel ils portent ». ⁵⁷ Il faut en comprendre plus précisément que les licences en question sont des droits réels innommés, incorporels et immobiliers, résultant du démembrement de la propriété de l'État sur les hydrocarbures.⁵⁸ Suivant le même raisonnement qu'à l'égard du droit de propriété de l'État sur les gisements, les droits que constituent les licences portent sur des strates géologiques souterraines qui peuvent contenir des hydrocarbures, mais ces droits sont distincts des biens corporels immobiliers qui se trouvent sous terre. Seuls les titulaires de licences ont le droit de rechercher et produire des hydrocarbures.⁵⁹ En principe, les licences d'exploration ont une durée de cinq ans, tandis que les licences de production sont valides pendant vingt ans.⁶⁰

En outre, des ententes contractuelles conclues entre les acteurs de l'industrie peuvent accroître le nombre des titulaires de droits réels portant sur les hydrocarbures au-delà du nombre de titulaires des licences lors de leur attribution par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*. Cette loi, en conjonction avec le Code civil, reconnaît la possibilité des transferts de licences et de « tout autre acte relatif à ces droits », de même que l'opposabilité à l'État des droits réels qui en découlent sous réserve de leur publication au registre approprié.⁶¹ Parmi les contrats usités dans la filière des hydrocarbures au Québec, une société de

tandis que l'entrée en vigueur de ses articles 25-33 et 35-47 supprime toute possibilité d'attribuer des licences de production.

⁵⁵ *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1, art. 8 (qui incluait auparavant les itérations antérieures des licences d'exploration et de production) ; *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 15 al. 1. Le législateur en a ainsi décidé depuis la *Loi des mines de Québec*, S.Q. 1965 c. 34 : voir Jean-Paul Lacasse, *Le claim en droit québécois*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1976, p.60-65, et Jean-Paul Lacasse, « Le droit minier », dans *Chambre des notaires du Québec, Titre immobiliers – Doctrine*, Montréal, Chambre des Notaires, mise-à-jour de novembre 1989, Document 6c, p. 10, selon qui il s'agissait de régler une longue controverse. La *Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, L.Q. 2022 c. 10, art. 23, doit supprimer les licences d'exploration et de production de la liste de l'article 15 LH.

⁵⁶ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 269, 270, 280, 281, 285.

⁵⁷ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 15 al. 2.

⁵⁸ Quant aux droits réels en général, voir : *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, art. 911, 947 ; *Sacchetti c. Lockheimer*, [1988] 1 R.C.S. 1049, para. 17. Quant aux droits réels innommés, voir *mutatis mutandis* : art. 1119 CCQ *a contrario* ; *Anglo Pacific Group PLC c. Ernst & Young inc.*, 2013 QCCA 1323, en particulier aux para. 41 et ss; Sylvio Normand, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, p. 39-40, 116, 352-354.

⁵⁹ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 9, 25, 26, 51.

⁶⁰ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 27, 54. Le *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline*, RLRQ c H-4.2, r 3, art. 49-50, 74-75, prévoit les conditions et modalités de renouvellement des licences. Les licences d'exploration délivrées avant 2011 et encore en vigueur cette année là, peuvent être encore valides mais suspendues aujourd'hui : *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, L.Q. 2011, c. 13; art.3 ; *Loi modifiant la Loi limitant les activités pétrolières et gazières et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2014, c. 6, art. 1; *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 285. La suspension prend fin lors de l'entrée en vigueur de la *Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, L.Q. 2022 c. 10, art. 96, 124 : voir *supra* note 2.

⁶¹ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 10, 150 al. 1 para. 1, 150 al. 3, 151; *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, disposition préliminaire, art. 1433, 1453, 1455, 1456 ; Dominique Amyot-Bilodeau, « Le droit des

personnes créée afin de développer un gisement d'hydrocarbures peut constituer une modalité d'indivision à l'égard d'une licence d'exploration ou de production entre son titulaire initial et des cocontractants.⁶² Une coentreprise (ou consortium d'entreprises ou encore regroupement d'entreprises), communément appelée « joint-venture » et souvent associée à la société en participation, peut aussi mener au même résultat, au gré des engagements et des formes contractuelles convenues entre les parties.⁶³ Finalement, le titulaire d'une licence peut aussi la

hydrocarbures au Québec – un pas en avant, deux pas en arrière », dans Service de la qualité de la profession du Barreau du Québec, dir., *Développements récents en droit de l'environnement*, Vol. 450, Montréal, Yvon Blais, 2018, 165, p. 214-216.

⁶² Le *Règlement sur les licences d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures et sur l'autorisation de construction ou d'utilisation d'un pipeline*, RLRQ c H-4.2, r 3, art. 110-117, détaille le régime applicable à la cession d'une licence, et prévoit expressément la cession d'une quote-part d'une licence. Selon le droit commun, le terme « quote-part » peut référer notamment à la modalité d'indivision qui s'applique à la propriété et à ses démembrements, y compris dans le cadre d'une société : voir *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, art. 1010, 1012, 1014, 1015, 2186 et ss, et notamment 2199, 2250, 2252 ; *Québec (Ville) c. La cie d'immeubles Allard ltée*, [1996] R.J.Q. 1566; Sylvio Normand, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, p. 176-177 ; Charlaïne Bouchard, « Les rapprochements entre la société de personnes et le partnership : une étude de droit comparé canadien », (2001) Vol. 42 No. 1 *Cahiers de droit* 155. À titre d'illustration, Junex mentionne un « partnership agreement » conclu avec Ressources Québec conférant un « undivided interest » dans les « joint properties » constituant le projet Galt en Gaspésie : Junex, *Management discussion and analysis for the year ended December 31, 2017*, p. 6-7.

⁶³ Voir *Churchill Falls (Labrador) Corp. c. Hydro-Québec*, 2018 CSC 46, para. 60-61; Vicent Karim, *Le consortium d'entreprises : joint venture – nature et structure juridique*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2013, p.24-27; Charlaïne Bouchard et Lucie Laflamme, « La dérive de l'indivision vers la société : quand l'indivision se conjugue avec la société », (2000) Vol. 30 *R.D.U.S.* 317; Michael Garonce, *Joint venture and undivided co-ownership arrangements: A Quebec perspective*, Meredith Lectures, Université McGill, 1997; Pierre Cossette, « Les groupements momentanés d'entreprises (joint ventures) : nature juridique en droit civil et en common law », (1984) Vol. 44 *R. du B.* 463; Selon Charlaïne Bouchard, « Les rapprochements entre la société de personnes et le partnership : une étude de droit comparé canadien », (2001) Vol. 42 No. 1 *Cahiers de droit* 155, p. 184 :

« Création des tribunaux américains, la joint venture a été importée, avec certaines variantes, dans la majorité des pays de droit civil et de common law. Un point commun dans tout cela : la joint venture n'est ni un contrat nommé ni une entité juridique distincte. Il faut puiser ici et là dans les différents systèmes juridiques pour qualifier la relation. En fait, les entreprises ont le choix entre trois formules juridiques. Elles peuvent incorporer une filiale commune, former une société ou tout simplement se tailler un contrat innommé sur mesure. Chacune de ces formules a ses avantages et ses inconvénients. »

À titre d'illustration dans le secteur des hydrocarbures au Québec, Pérolia, Maurel & Prom, et MPI annoncent, le 19 juillet 2013, la signature d'une entente de joint-venture pour le développement de treize permis d'exploration en Gaspésie. Les joint-ventures dans le secteur des hydrocarbures se classent en une typologie apparentée à celle que dégage globalement la doctrine de droit civil, et elles suivent souvent des modèles contractuels standardisés dans l'industrie, soit au Canada le modèle du Canadian Association of Petroleum Landmen (CAPL) ou au niveau international celui de l'Association of International Petroleum Negotiators (AIPN) : voir Brad Grant, « Joint Ventures in the Canadian Energy Industry », (2012) Vol. 50 No. 2 *Alberta Law Review* 373, p. 378-382, 385; Eduardo Pereira, dir., *Understanding joint operating agreements*, Cambridge, Intersentia, 2017, p. 67, 110-130, et en particulier p. 121 (« Commonly, the JOA [Joint operating agreements] stipulates that the co-venturers receive their share of production in kind, giving all the parties direct ownership of the project and production. This is a privilege, which is considered a fundamental advantage of JOA when compared to joint venture corporations where shareholders do not have direct ownership »). Ces joint-ventures typiques du secteur des hydrocarbures attribuent habituellement un « undivided interest » dans la « joint property » faisant l'objet de la coentreprise. Ces termes de l'art réfèrent à des concepts issus des juridictions de common law, ce qui demande une transposition dans la tradition de droit civil : *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, art. 1426. Quant à la notion d'« interest », elle apparaît compatible *mutatis mutandis* avec la cotitularité des droits constitués par les licences selon la modalité d'indivision : LexisNexis, *The Oil and Gas Extractive Industries*, Markham, LexisNexis, 2010, para. 23.11 (« Working interests or participating interests are the fundamental unit of ownership in the oil and gas industry. Essentially, a working interest is a percentage interest in a

démembrer en conférant par contrat à un tiers des droits qui satisfont aux caractéristiques des droits réels, comme ce peut être le cas dans le cadre d'un contrat d'affermage typique du secteur des hydrocarbures et communément appelé « farmout ».⁶⁴

Troisièmement, les diverses autorisations qui opérationnalisent le contrôle administratif portant sur les activités de développement, tels les permis de sondage, de forage, de fracturation et de complétion des puits, doivent faire l'objet d'une qualification juridique :⁶⁵

« Du point de vue de l'administré, par ailleurs, le fait d'être titulaire d'une autorisation comporte le droit subjectif d'accomplir un acte, d'exercer une activité ou de se prévaloir d'un avantage. Selon la nature des conditions auxquelles la loi aura subordonné son accomplissement, l'acte qui attribue l'autorisation ou qui y met fin aura un caractère plus ou moins discrétionnaire et le droit conféré à l'administré un caractère plus ou moins précaire. Dès lors, cependant, que l'autorisation rend possible un acte, une activité ou un avantage présentant une valeur économique, pour l'administré qui en est titulaire, elle peut être considérée, au moins à certains égards, comme un bien immatériel de cet administré. »⁶⁶

La *Loi sur les hydrocarbures* ne détermine pas expressément la nature de ces autorisations. Auparavant, les permis de levé, de forage, et de complétion ou de modification de puits délivrés

particular oil or gas lease. The holder of a working interest is entitled to explore for, drill for and produce petroleum or natural gas on the land subject to the lease. »). Quant au « joint property », la caractérisation des droits conférés par des baux ou des licences dans les juridictions de common law s'apparente aux droits réels constitués par les licences en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures* : *Orphan Well Association c. Grant Thornton Ltd.* [2019] 1 R.C.S. 150, para. 11; LexisNexis, *ibid*, para. 23.03 (« As a profit à prendre, an oil and gas lease is a real property interest (i.e. an interest in land). »); Michael Thackray *et al.*, *Canadian Oil and Gas*, Vol. 1, Markham, LexisNexis, 1993-mise-à-jour sur feuilles mobiles, para. 2.74-2.84.

⁶⁴ Autrement dit, le farmout peut en principe conférer à un tiers un démembrement innomé d'une licence, elle-même démembrement innomé : voir *Anglo Pacific Group PLC c. Ernst & Young inc.*, 2013 QCCA 1323, para. 60, 65-84, *mutatis mutandis*; *Lone Pine Resources Inc. c. Gouvernement of Canada*, Claimant's Reply, ICSID Case No. UNCT/15/2, 22 mai 2017, p. 105-108, <<https://www.italaw.com/>>; Joanna Kay, « Farmout Agreements », dans Peter Robert, dir., *Oil and Gas Contracts: Principles and Practice*, Londre, Sweet & Maxwell, 313. Le farmout peut avoir pour objet le transfert complet de la licence, auquel cas le nombre de titulaires de celle-ci peut rester inchangé, comme ce serait le cas d'un titulaire originel unique « farmor » transférant en fin de compte la licence à un « farmee » unique. Quant au farmout qui peut résulter non pas en l'attribution d'une quote-part portant sur tous les droits que confèrent la licence mais plutôt en un démembrement spatial de la licence ou en un démembrement du faisceau de prérogatives conférées par la licence, les articles 9 et 10 LH paraissent restrictifs. Cependant, les mots « Le titulaire d'une licence qui veut la céder, en tout ou en partie » 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*, RLRQ c H-4.2, r 3, art. 110, semblent laisser ouverte une telle possibilité. Les articles 11, 40 et 61 LH envisagent le fractionnement vertical du territoire assujéti à une licence dans certains cas spécifiques assujéti à une autorisation ministérielle. La possibilité d'un fractionnement horizontal du territoire en couches géologiques superposées par un démembrement de la licence aboutissant à une modalité superficielle entre le farmor et le farmee n'est pas confirmée par la jurisprudence, et peut se heurter à l'interprétation de la *Loi sur les hydrocarbures* par le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Prenant pour acquis que la *Loi sur les hydrocarbures* empêche un farmout qui résulte dans le fractionnement horizontal d'une licence, un tel farmout peut néanmoins précéder l'entrée en vigueur de cette loi.

⁶⁵ Voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 72-74 (levé géochimique ou géophysique), art. 75-76 (sondage stratigraphique), art. 77-83 (forage), art. 84-86 (complétion), art. 87-87 (fracturation), art. 90-91 (reconditionnement), art. 92-99 (fermeture). Pour une définition générale en droit administratif, voir *supra* note 37.

⁶⁶ Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 4e éd., Montréal, Yvon Blais, 2020, p. 1035-1036, renvoi omis.

en vertu de la *Loi sur les mines* sont considérés comme des droits personnels.⁶⁷ Selon la formulation désormais prévue par la *Loi sur les hydrocarbures*, les autorisations ne confèrent pas des droits d'exploration ou de production, mais paraissent plutôt constituer un type d'outil de contrôle administratif permettant l'encadrement des droits conférés par les licences à leurs titulaires.⁶⁸ Globalement, les autorisations sont octroyées en vertu d'un pouvoir administratif discrétionnaire, dont l'exercice peut être lui-même conditionnel à l'octroi préalable d'une autre autorisation discrétionnaire.⁶⁹ À travers les autorisations, il s'agit en bonne partie de concilier les intérêts multiples auxquels réfère l'objet de la loi.⁷⁰ En général, les autorisations permettent au titulaire d'une licence d'amorcer l'activité autorisée pendant une période de douze mois, le calendrier des travaux soumis au ministre de l'Énergie et des ressources naturelles déterminant par la suite les échéances applicables.⁷¹ Alors que les permis équivalents à de telles autorisations étaient expressément incessibles sous le régime antérieur, le régime de la *Loi sur les hydrocarbures* reste muet à cet égard.⁷² Toute compte fait, il semble *a priori* que les autorisations soient probablement apparentées à un privilège, au vu de leur caractère précaire et temporaire ainsi que de leur absence de valeur patrimoniale pour les titulaires de licence.⁷³

2.2. La révocation

Les précédents paragraphes complètent l'analyse des trois types de droits relatifs aux hydrocarbures que confère la *Loi sur les hydrocarbures*, soit la propriété de l'État, les démembrements de cette propriété, et les autorisations d'activités exploratoires et extractives. Dès lors, l'effet de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* à l'égard de ces droits se présente plus aisément. La *Loi sur la fin des hydrocarbures* devient effective à partir de son entrée en vigueur, le 23 août 2022.⁷⁴

⁶⁷ Voir *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1, art. 157-164 ; *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, art. 907 ; Pierre-Claude Lafond, *Précis de droit des biens*, Montréal, Thémis, 2007, p. 299 ; Denys-Claude Lamontagne et Jean Brisset des Nos, *Le droit minier*, 2^e éd., Montréal, Thémis, 2005, p. 44-45 ; Pierre Labrecque, *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Yvon Blais, 1997, p. 243.

⁶⁸ Les termes de la *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, sont généralement à l'effet que le titulaire d'une licence qui effectue telle activité de recherche ou de production doit être titulaire de l'autorisation applicable à l'activité en question. Quant aux droits conférés par les licences, voir *supra* note 59. L'irrespect des dispositions relatives aux autorisations peut faire l'objet de sanctions pénales : art. 199, 200 LH.

⁶⁹ Par exemple, voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 78, 79 ; *Gaspé Énergies inc. c. Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles*, 2021 QCCQ 11747, para. 187-197, 215-225, 344-352.

⁷⁰ Par exemple, voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 1, 78 al. 3.

⁷¹ Par exemple, voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 80, 82 ; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r 2, art. 115-119.

⁷² Voir *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1, art. 161 al. 3.

⁷³ Voir *mutatis mutandis* : *Savard c. Noël*, 1994 CanLII 6246 (QCCA) ; *Compagnie Commonwealth Plywood ltée c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 2838 ; Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 4^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2020, p. 1038 et ss ; Sylvio Normand, « Les nouveaux biens », (2004) Vol. 106 *R. du N.* 177, p. 188. L'absence de valeur patrimoniale paraît reposer au moins en bonne partie sur l'intransmissibilité, ce qui est relié à l'absence de valeur économique : voir Gaëlle Gidrol-Mistral, « Les biens immatériels en quête d'identité », (2016) Vol. 46 *R.D.U.S.* 67, p.87-88 ; Pierre-Claude Lafond, *Précis de droit des biens*, 2^e éd., Montréal, Thémis, 2007, p. 34. Or, les droits, prérogatives ou pouvoirs d'explorer ou de produire des hydrocarbures sont entièrement fondés sur les licences et non sur les autorisations, ce qui ne laisse à ces dernières aucune valeur économique.

⁷⁴ Voir *supra* note 2.

Premièrement, le droit de propriété de l'État sur les hydrocarbures reste inchangé. La *Loi sur la fin des hydrocarbures* reprend la *Loi sur les hydrocarbures* et réitère que les hydrocarbures « font partie du domaine de l'État ».⁷⁵

Deuxièmement, les licences d'exploration et les licences de production d'hydrocarbures délivrées ou réputées délivrées en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures* sont révoquées.⁷⁶ La révocation, qui consiste en l'« [a]nnulation d'un acte juridique résultant d'une décision unilatérale », désigne habituellement l'opération par laquelle l'État annule les droits accordés sur les ressources naturelles du domaine public.⁷⁷ Ainsi, les droits constitués et attribués par les licences à leurs titulaires sont anéantis par la révocation, et l'État les récupère grâce à la *vis attractiva*, soit la capacité du propriétaire « d'attirer à lui les attributs dispersés de son droit une fois que prend[...] fin le démembrement ».⁷⁸

La révocation vise les personnes ou les sociétés de personnes titulaires d'une licence lors de l'annonce de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* le 19 octobre 2021.⁷⁹ Sont également visées les personnes ou les sociétés de personnes cotitulaires d'une licence à cette date, comme celles qui disposent d'une quote-part indivise des droits que confère une licence par l'effet d'une coentreprise ou d'un joint-venture.⁸⁰ Tous ceux ainsi visés sont d'ailleurs réputés titulaires d'une licence révoquée. La présomption irréfragable de titularité et la rétroactivité de la révocation à la date de l'annonce de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* plutôt qu'au moment de la sanction ou de la mise en œuvre de cette loi visent à éviter qu'on invoque l'abandon ou la cession d'une licence survenu après l'annonce « afin de ne pas respecter les obligations » de fermeture définitive des puits et de restauration des sites de forage.⁸¹ Pour cette même raison, toute demande de cession ou d'abandon

⁷⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 4; supra note 51.

⁷⁶ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 7; supra notes 55 à 58.

⁷⁷ Paul Crépeau et al., *Dictionnaire de droit privé*, 2^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 1991. De la même façon, Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, p. 563, définit la révocation comme l'« [a]cte unilatéral par lequel une personne met à néant un acte antérieur dont elle est l'auteur ». Voir aussi Nancy McCormack, *The Dictionary of Canadian Law*, 5^e éd., Toronto, Thomson Reuter, p. 943. La connotation de droit privé dont se teinte la définition du terme « révocation » suggère que cette opération mobilise l'action de l'État autant dans l'exercice des attributs de la puissance publique que dans ses pouvoirs de propriétaire du domaine public. À titre d'illustration, les droits miniers du domaine privé sont « révoqués en faveur de la Couronne » en 1982 par l'article 8 de la *Loi sur la révocation des droits de mine et modifiant la Loi sur les mines*, L.Q. 1982 c. 27, qui remplace les articles 237 et suivants de la *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13 : voir Pierre Labrecque, *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Yvon Blais, 1997, p. 234-236. D'autres illustrations relatives aux hydrocarbures sont abordées en *infra*, notes 90 à 92.

⁷⁸ *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, art. 918; Sylvio Normand, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, p. 111. Pour poursuivre l'analogie avec la révocation en droit minier, supra note 77, voir *Vézina c. Procureur général du Québec*, [1983] C.S. 1039. Par ailleurs, voir aussi *Smith c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 554; *Mercer v. Attorney General for Ontario*, [1881] 5 S.C.R. 538.

⁷⁹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 8.

⁸⁰ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 8. Quant à la société de personnes et la joint-venture, voir supra notes 61 à 63. La destruction du bien que constitue une licence met en même temps fin à la modalité d'indivision : *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, art. 950, 1036 *a fortiori*; Sylvio Normand, *Introduction au droit des biens*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, p. 116, 176-177.

⁸¹ Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, « Étude détaillée du projet de loi n° 21 – Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités », *Journal des débats*, Vol. 46 No. 5, Assemblée nationale du Québec, mardi 22 mars 2022, 11h20. L'article 68 de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* vise le même objectif de rattachement des obligations de fermeture et de restauration aux titulaires de licence réputés : *Journal des débats*, Vol. 46 No. 9,

d'une licence reçue après le 19 octobre 2021 est nulle et sans effet.⁸² L'analyse d'impact réglementaire de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* dresse le portrait suivant à propos de la révocation des licences :

« Le secteur de la recherche et de la production d'hydrocarbures au Québec se compose essentiellement d'une trentaine de titulaires, de cotitulaires ou de partenaires détenant un total de 183 licences actuellement valides. Bien que les activités de recherche au Québec aient connu une certaine effervescence au cours de la première décennie des années 2000, principalement dans les basses-terres du Saint-Laurent et en Gaspésie, nous n'observons depuis une dizaine d'années que très peu d'activités. »⁸³

« En tout, 62 puits ayant été forés en vertu des licences actuellement valides devraient ainsi être fermés définitivement à la suite de l'entrée en vigueur de la loi et la révocation de leurs licences sous-jacentes. »⁸⁴

Parmi les 183 licences révoquées, toutes sont des licences d'exploration sauf une, qui est une licence de production.⁸⁵ Aucune activité de production n'est en cours lors de l'adoption de la *Loi sur la fin des hydrocarbures*.⁸⁶

Troisièmement, la *Loi sur la fin des hydrocarbures* ne prévoit pas de régime général ni de révocation à propos des autorisations, telles les autorisations de forage ou de fracturation. Contrairement à la *Loi sur les hydrocarbures* qui prévoit la continuation sous son régime des autorisations accordées en vertu de la *Loi sur les mines*, la *Loi sur la fin des hydrocarbures* ne comporte aucune disposition transitoire à l'égard des autorisations. Alors que la durée d'une licence peut s'étaler depuis 2011 par l'effet d'une suspension, les autorisations sont généralement valides pendant un an à défaut d'être utilisées, et leur échéance n'est pas repoussée par une disposition suspensive.⁸⁷ Ainsi, le seul écoulement du temps peut réduire progressivement le

Assemblée nationale du Québec, jeudi 31 mars 2022, 15h28. Quant aux obligations de fermeture des puits et de restauration des sites, voir ci-bas section 1.3.

⁸² *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 9 al. 2. Le premier alinéa de cet article prévoit qu'« [u]ne licence d'exploration ou de production d'hydrocarbures ou une quote-part dans le droit qu'elle confère est réputée avoir été cédée ou abandonnée le 19 octobre 2021 si, avant cette date, le ministre a reçu une demande de cession ou d'abandon et qu'il a accepté cette demande pendant la période du 19 octobre 2021 au 13 avril 2022. ».

⁸³ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 11.

⁸⁴ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 12.

⁸⁵ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 12, 23. Les 182 licences d'explorations sont suspendues tant que la *Loi sur la fin des hydrocarbures* n'est pas mise en vigueur : *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 185.

⁸⁶ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 3, 11.

⁸⁷ À l'égard de la suspension des licences, voir supra note 60. À l'égard de la durée des autorisations, voir supra note 71. Quant au droit transitoire lors de la mise en œuvre du nouveau régime remplaçant celui de la *Loi sur les mines*,

nombre des autorisations en vigueur sans qu'une révocation ne soit nécessaire.⁸⁸ À cet égard, l'analyse d'impacts réglementaire énonce ce qui suit :

« [D]epuis l'entrée en vigueur du nouvel encadrement, le 20 septembre 2018, les autorisations données par le MERN se limitent, essentiellement, aux cessions (transferts), aux abandons, aux plans de fermeture définitive de puits, de réservoirs et de restauration de sites et à trois autorisations de levés géophysiques. Aucune autorisation de forage pour la recherche, la production ou le stockage d'hydrocarbures n'a été délivrée. »⁸⁹

Enfin, la révocation opérée par la *Loi sur la fin des hydrocarbures* évoque d'autres régimes de révocation apparentés relativement aux hydrocarbures. D'abord, la *Loi sur les hydrocarbures* confère au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles un pouvoir de révocation des licences, dont l'exercice est généralement motivé par l'irrespect du régime législatif applicable, mais qui vise aussi à permettre l'utilisation du territoire à des fins d'utilité publique.⁹⁰ Ensuite, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles soustrait l'île d'Anticosti à la recherche et à la production de pétrole et de gaz naturel en 2017, ce qui mène à la conclusion d'ententes de gré à gré avec les entreprises titulaires de permis de recherche sur ce territoire de façon à mettre fin aux activités de recherche d'hydrocarbures.⁹¹ Enfin, la révocation opérée par la *loi sur la fin des hydrocarbures* reflète le plus directement celle effectuée en 2011 à l'égard des droits attribués sur les hydrocarbures dans la portion fluviale et dans l'estuaire du fleuve Saint-Laurent.⁹²

3. LA FERMETURE DES PUIITS ET LA RESTAURATION DES SITES

RLRQ c M-13.1, voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 273, 274, 276, 277, 280, de même que *Arrêté numéro AM 2018-005 du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en date du 6 juin 2018 concernant la réserve à l'État de la totalité des substances minérales faisant partie du territoire québécois pour un droit minier relatif au pétrole, au gaz naturel, au réservoir souterrain ou à la saumure*, publié le 13 juin 2018 dans (2018) Vol. 150 No. 24A G.O.Q. II 3853A, qui suspend les autorisations jusqu'en septembre 2018.

⁸⁸ VÉRIFIER : Montbriand, Jean-Michel «La révocation de permis en droit professionnel québécois», dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire*, volume 494, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2021 ; Daigneault, Robert, Daoust, Thibaud, Bouchard, Daniel et al., «Le nouveau Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement: proposition de lecture» dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit de l'environnement (2020)*, volume 487, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020

⁸⁹ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 6.

⁹⁰ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 144 al. 4, 145-148. La dimension relative à la conformité aux obligations législatives de ce régime de révocation s'apparente à celle du régime mis en place par la *Loi sur les mines*, RLRQ c M-13.1, art. 278 et ss (voir *Xstrata Canada Corporation inc. c. Québec (Ministre des Ressources naturelles et de la Faune)*, 2009 QCCQ 714, para. 33-49). Par ailleurs, la notion d'« intérêt public » de l'article 144 al. 4 LH n'est pas définie par la loi, mais peut être substantivée par analogie avec l'article 304 LM.

⁹¹ *Arrêté du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en date du 24 juillet 2017 concernant la soustraction à la recherche et à l'exploitation du pétrole et du gaz naturel faisant partie du territoire de l'île d'Anticosti*, (2017) Vol. 149 No. 30A G.O.Q. II 3229A; *Décret 187-2017 du 15 mars 2017 concernant la conclusion d'ententes de gré à gré visant à mettre fin aux activités de recherche d'hydrocarbures sur l'île d'Anticosti*, (2018) Vol. 150 No. 14 G.O.Q. II 2385.

⁹² *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, L.Q. 2011, c. 13, art. 2.

Depuis 2018, la *Loi sur les hydrocarbures* prévoit un régime de fermeture des puits et de restauration des sites d'activités d'exploration et de production auquel s'arrime désormais la *Loi sur la fin des hydrocarbures*.⁹³ L'analyse préalable du régime de la *Loi sur les hydrocarbures* (3.1.) permet de présenter clairement les modalités de fermeture et de restauration applicables en vertu de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* (3.2.).

3.1. La Loi sur les hydrocarbures

Le régime de fermeture et de restauration prévu par la *Loi sur les hydrocarbures* s'articule globalement autour de trois jalons principaux : d'abord, l'approbation d'un plan de fermeture au moment du forage d'un puits; après une période d'inactivité d'un puits, sa fermeture temporaire conformément à un programme technique; finalement, la fermeture définitive du puits conformément au plan de fermeture et de restauration. Les prochains paragraphes précisent les principaux aspects de ces trois étapes.

D'abord, la planification de la fermeture d'un puits et de la restauration de son site s'effectue dès le début des activités d'extraction. En vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*, le titulaire d'une licence d'exploration ou de production qui demande une autorisation de forage doit soumettre pour approbation au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles un plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site d'activité.⁹⁴ L'obligation de soumettre un plan de fermeture et de restauration s'applique aussi aux puits qui ne sont pas fermés au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les hydrocarbures*.⁹⁵ Ce plan scellé par un ingénieur prévoit les travaux qui doivent être réalisés à la fermeture du puits, y compris le calendrier des travaux et une estimation de leur coût.⁹⁶ Outre les détails relatifs à l'obturation et la cimentation du puits pour empêcher les émanations ou la migration de gaz, le plan de fermeture inclut une description des travaux de restauration du site visant à maintenir la qualité des paysages naturels, à minimiser les impacts sur la faune et à harmoniser le site avec l'utilisation du territoire. Ces travaux incluent le nivellement du terrain autour du puits, la vidange des bassins de rétention et leur remplissage ou nivellement, la réhabilitation des terrains contaminés, le retrait des équipements et des matériaux, et la

⁹³ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 92-99, 101-115; *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 10-26, 63-66. Les articles de la *Loi sur les hydrocarbures* sont complétés par des dispositions réglementaires: voir *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r 2, art. 293-323.

⁹⁴ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 101. Le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r. 2, art. 2, définit le « site des activités » comme étant la « zone regroupant un ou plusieurs trous de forage ainsi que le terrain aménagé dans les environs immédiats pour accueillir les équipements et les infrastructures nécessaires aux opérations réalisées dans les trous de forage ou, dans le cas d'un levé, zone correspondant au périmètre de l'étendue du levé. » À l'égard d'un site, le forage s'effectue en principe après l'étape du sondage stratigraphique, qui requiert une autorisation lui aussi : voir *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 7, 75 (le sondage est « réalisé dans le cadre de travaux préliminaires d'investigation pour éventuellement localiser, concevoir et aménager un site de forage destiné à rechercher ou à produire des hydrocarbures »).

⁹⁵ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 275 : « Le titulaire d'un droit minier accordé en vertu de la *Loi sur les mines* dont le puits [...] n'est pas fermé définitivement le 20 septembre 2018 doit, dans les 90 jours suivant cette date, fournir au ministre un plan de fermeture définitive de puits [...] et de restauration de site ainsi que la garantie prévue ».

⁹⁶ *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r. 2, art. 315.

végétalisation du site.⁹⁷ Une garantie équivalant aux coûts anticipés pour la réalisation des travaux prévus doit être fournie au ministre avec le plan.⁹⁸ Lorsque la garantie prend la forme d'un bien ou une somme d'argent, elle est insaisissable.⁹⁹ Le ministre approuve le plan une fois qu'il a reçu les frais exigibles pour son analyse et obtenu l'avis favorable du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.¹⁰⁰

Après les activités d'exploration ou d'extraction, les dispositions de la *Loi sur les hydrocarbures* et des règlements afférents laissent entendre que le processus pour parvenir à la fermeture définitive d'un puits et à la restauration de son site peut suivre un éventail de variations. Par exemple, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles peut autoriser une autre personne que le titulaire d'une licence d'exploration ou de production à procéder à la fermeture du puits si les circonstances le justifient.¹⁰¹ Il peut relever le titulaire d'une licence des obligations relatives à la fermeture lorsqu'un tiers les assume.¹⁰² Le ministre peut modifier ou adoucir les délais applicables dans certains cas.¹⁰³ Il semble aussi possible de ne pas passer par l'étape d'une autorisation de fermeture temporaire ou d'une autorisation de fermeture définitive.¹⁰⁴ Néanmoins, les dispositions législatives et réglementaires imposent une série de contraintes destinées à assurer la mise en œuvre du plan de fermeture et de restauration en fin de compte.

Ainsi, à l'expiration d'une période de douze mois consécutifs sans activités dans un puits, le titulaire de la licence d'exploration ou de production y afférente doit demander une autorisation

⁹⁷ *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r. 2, art. 315 al. 1 para. 20.

⁹⁸ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 103, 108, 109; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 317-321. Selon l'article 333 de ce règlement, la garantie d'exécution fournie en vertu du régime de la *Loi sur les mines*, RLRQ c. M-13.1, est conservée jusqu'à ce que la garantie prévue au régime de la *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, soit remise au ministre : voir aussi *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains*, RLRQ, c. M-13.1, r. 1, art. 16-18, 58-61.

⁹⁹ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 107.

¹⁰⁰ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 105; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r. 2, art. 322.

¹⁰¹ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 92, 94. Ces dispositions doivent être comprises à la lumière de l'article 96 LH, qui prévoit : « [I]orsque la fermeture temporaire devient une fermeture définitive en vertu du troisième alinéa de l'article 92, le titulaire de l'autorisation de fermeture temporaire doit réaliser les travaux prévus au plan de fermeture définitive de puits ou de réservoir et de restauration de site ainsi que ceux que le gouvernement détermine par règlement. »

¹⁰² *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 112.

¹⁰³ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 110 al. 2; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 270, 293 al.3.

¹⁰⁴ Une lecture conjointe des articles 96 et 99 de la *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, suggère que le passage par une autorisation de fermeture définitive n'est pas absolument nécessaire dans certains cas, d'autant plus que l'article 294 du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, emploie le terme « désire » (*contra* « doit », art. 271). L'article 295 al.1 para. 3 de ce règlement envisage *a contrario* la possibilité qu'un puits fasse directement l'objet d'une fermeture définitive : « si la fermeture définitive se fait sur un puits fermé temporairement... » D'ailleurs, en l'absence de définition des termes « cessation définitive » de l'article 110 LH, l'obligation de mise en œuvre du plan de fermeture que cette disposition énonce pourrait devenir contraignante avant même que la fermeture temporaire soit effectuée. Le même raisonnement s'applique pour l'obligation de l'article 97 LH.

de fermeture temporaire au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.¹⁰⁵ Cette demande d'autorisation doit être soumise au ministre par écrit et être accompagnée des sommes requises, d'un calendrier de travaux, d'une estimation des coûts, et d'un programme technique de fermeture scellé par un ingénieur.¹⁰⁶ Le programme technique touche plusieurs des aspects contenus dans le plan de fermeture approuvé avant le forage du puits, mais il classifie aussi le puits en fonction de son potentiel de risque faible, modéré ou élevé, et il inclut la démonstration que le puits ne présente pas de risque pour la sécurité des personnes et des biens, et la protection de l'environnement.¹⁰⁷ Le titulaire de l'autorisation de fermeture temporaire doit mener à terme les travaux de fermeture temporaire en respectant programme technique dans les six mois suivant l'octroi de l'autorisation.¹⁰⁸ La fermeture temporaire est aussi assujettie à des dispositions spécifiques prévoyant divers tests d'étanchéité, des vérifications, des modalités d'obturation, des inspections et des rapports au ministre.¹⁰⁹

Outre la mise en œuvre du programme technique dans le cadre d'une fermeture temporaire, les dispositions de la *Loi sur les hydrocarbures* et de ses règlements prévoient des contraintes temporelles qui visent à assurer la fermeture définitive d'un puits et la restauration de son site conformément au plan à l'échéance de certains délais, en principe plus longs.¹¹⁰ Un puits fermé temporairement doit être fermé définitivement après une période de dix ans s'il est classé à risque

¹⁰⁵ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 92; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 2 et 19 (*a contrario* : « interruption provisoire »), de même que 269-271.

¹⁰⁶ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 93; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 271-273.

¹⁰⁷ Voir *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 20, 274 al. 1 para. 3, 274 al. 1 para. 11, 292 al. 2, et annexe 3. Les termes « risque pour la sécurité des personnes et des biens, et pour la protection de l'environnement » rappellent la prohibition de l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2, applicable à un rejet de contaminants « susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité de l'environnement ». Le *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 20 al. 2, établit qu'un puits présente un « risque pour la sécurité des personnes et des biens, et pour la protection de l'environnement » si l'une des situations suivantes est détectée :

« 1. il y a une émanation à l'évent du tubage de surface et cette émanation présente l'une des caractéristiques suivantes:

- a) son débit stabilisé est égal ou supérieur à 50 m³/jour;
- b) elle n'est pas composée uniquement de gaz;
- c) elle contient du sulfure d'hydrogène (H₂S) dont la concentration est égale ou supérieure à 6 µg/m³ pour une durée de 4 minutes;
- d) elle provient d'une défaillance d'un joint d'étanchéité ou d'un tubage;

2. la pression de fermeture stabilisée à la tête de puits est égale ou supérieure à la moitié de la pression de fuite de la formation mesurée à l'élévation du sabot de tubage de surface ou, dans l'éventualité où cette dernière ne serait pas connue, à 11 kPa/m multiplié par la profondeur verticale réelle du tubage de surface;

3. il y a une migration de gaz qui représente un risque d'incendie ou un autre risque pour la sécurité des personnes et des biens, et pour la protection de l'environnement. »

¹⁰⁸ *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 276, 277.

¹⁰⁹ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 93, 100; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 278-292.

¹¹⁰ Sous réserve des possibilités de variations dans le processus suivi pour parvenir à la fermeture définitive : voir *supra* notes 103 et 104.

modéré ou élevé, ou après une période de vingt ans s'il est classé à risque faible.¹¹¹ En principe, les travaux prévus au plan doivent débuter dans les six mois suivant la cessation définitive des activités.¹¹² De plus, le titulaire d'une licence d'exploration ou de production doit fermer le puits avant la date d'expiration de sa licence, bien que les travaux de restauration de site puissent se poursuivre au-delà de cette date conformément aux dispositions applicables.¹¹³

Quel que soit le délai applicable ou la personne visée, les obligations de mise en œuvre du plan de fermeture et de restauration sont contraignantes.¹¹⁴ En plus de la conformité des travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de site par rapport au plan, plusieurs normes de conception, d'obturation, de cimentation, de vérification des installations et de leur étanchéité, d'inspection, de production de documents et de divers rapports, doivent être respectées.¹¹⁵ Un rapport de fin d'activité signé par un ingénieur doit être transmis au ministre dans les 90 jours suivant la fin des activités de fermeture et de restauration.¹¹⁶ Ce rapport comporte notamment une démonstration de l'absence d'émanation d'hydrocarbures et une analyse comparative des travaux réalisés relativement à ceux prévus au plan de fermeture et de restauration.¹¹⁷ Par la suite, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles se déclare satisfait des travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de site, et remet la garantie détenue depuis l'approbation du plan à l'étape du forage, si les conditions suivantes sont réunies :

- 1 les travaux de fermeture définitive et de restauration de site ont été réalisés, de l'avis du ministre, conformément au plan qu'il a approuvé;
- 2 aucune somme ne lui est due en raison de l'exécution de ces travaux;
- 3 l'état du territoire affecté par les activités ne présente plus, de l'avis du ministre, de risque pour l'environnement et pour la santé et la sécurité des personnes;
- 4 le ministre a obtenu un avis favorable du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.¹¹⁸

Finalement, le régime de fermeture définitive d'un puits et de la restauration de son site prévu par la *Loi sur les hydrocarbures* s'applique en conjonction avec les obligations de remise en état et de

¹¹¹ *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r. 2, art. 293.

¹¹² *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 110, qui ajoute : « [l]e ministre peut exiger que les travaux débutent avant ce délai ou accorder un délai supplémentaire pour leur réalisation. Un délai supplémentaire peut être accordé une première fois pour une période n'excédant pas six mois puis pour des périodes additionnelles n'excédant pas un an. »

¹¹³ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 94, 97. Pour la durée des licences, voir *supra* note 60.

¹¹⁴ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 92-97, 110-111; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 293, 294, 298.

¹¹⁵ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 92-97, 104, 110-111; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 295, 296, 299-314.

¹¹⁶ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 100.

¹¹⁷ *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 314.

¹¹⁸ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 114 (une autre condition relative à la *Loi sur l'environnement* est traitée dans le paragraphe suivant). Les termes « risque pour la sécurité des personnes et des biens, et pour la protection de l'environnement » sont détaillés au *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c H-4.2, r. 2, art. 20 al. 2 : voir *supra* note 107.

décontamination prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements.¹¹⁹ Plusieurs mesures à cet égard visent spécifiquement la caractérisation, le suivi et la protection de la qualité de l'eau, de même que la réhabilitation des terrains. En vertu du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, le responsable d'un site de forage doit procéder à la caractérisation initiale de son site, notamment par une étude hydrogéologique qu'un professionnel signe, de même que par l'échantillonnage et l'analyse d'eau dans des puits d'observation, y compris le prélèvement trois fois par année d'échantillons durant la période de fermeture du site de forage et dix ans après sa fermeture définitive.¹²⁰ Par ailleurs, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* prévoient que la cessation définitive d'activités d'exploration ou d'exploitation pétrolière ou gazière sur un terrain requiert la transmission au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques d'une étude de caractérisation du terrain incluant les eaux souterraines qui s'y trouvent, et, si la caractérisation révèle la présence de contaminants en concentration excédant les seuils réglementaires, d'un plan de réhabilitation du terrain pour approbation, puis éventuellement d'une attestation de conformité signée par un expert à la fins des travaux prévus au plan de réhabilitation.¹²¹ La réception de cette attestation constitue une autre des conditions requises pour que le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles se déclare satisfait des travaux de fermeture et de restauration en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*.¹²²

3.2. La Loi sur la fin des hydrocarbures

Alors que la révocation des licences concoure à l'interdiction de développement des ressources pétrolières et gazières au Québec désormais établie par la *Loi sur la fin des hydrocarbures*, les chapitres III et IV de cette loi prévoient des obligations et des processus destinés à réduire certaines répercussions des activités d'exploration et de production des hydrocarbures effectuées par le passé dans la province.¹²³

La réduction des impacts des activités de développement des hydrocarbures repose principalement sur une obligation de fermeture de restauration des puits et de leurs sites. Le titulaire d'une licence révoquée doit procéder à la fermeture définitive des puits qui ont été forés en vertu de sa licence ainsi qu'à la restauration des sites conformément aux dispositions de la *Loi sur la fin des*

¹¹⁹ *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ c. H-4.2, art. 113, 114 al.4, 115; *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2. L'article 85 du *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*, RLRQ c. Q-2, r. 17.1, exclut spécifiquement certains travaux du régime d'autorisation mentionné en *supra*, note 12 : « 1. la fermeture temporaire d'un puits autorisée en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*; 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 ».

¹²⁰ *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ c. Q-2, r. 35.2, art. 31 (« site de forage »), 37-39.2, 47, 48.

¹²¹ Voir *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2., art. 31.45-31.52; *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, RLRQ, c. Q-2, r. 37, art. 2, 4-13.0.1, annexes I à V. La description de la catégorie d'activités « Code SCIAN – 21111 Extraction de pétrole et de gaz » visée par ces dispositions est disponible sur le site Statistiques Canada, *Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) Canada 2012*, <<https://www23.statcan.gc.ca/>>.

¹²² *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ, c. H-4.2, art. 113, 114 al.4.

¹²³ Les dispositions de la *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 5 et 11 al. 2, réfèrent aux répercussions que ces obligations visent à réduire : « [t]outes les activités réalisées en vertu de la présente loi doivent l'être selon les meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement. »

hydrocarbures.¹²⁴ La portée de cette obligation est affectée par divers éléments. D’abord, l’obligation de fermeture et de restauration, comme les autres obligations prévues par la *Loi sur les hydrocarbures*, est indivisible et tous ceux qui sont réputés titulaires de la licence afférente au puits ont la responsabilité solidaire de l’exécuter.¹²⁵ Ensuite, cette obligation ne vise pas les puits forés en vertu d’une licence qui n’est pas révoquée, comme c’est le cas d’une licence déjà abandonnée, ni les puits forés en vertu d’un permis de recherche qui est octroyé avant la mise en œuvre de la *Loi sur les hydrocarbures* mais qui n’est désormais plus en vigueur.¹²⁶ Finalement, cette obligation inclut celle de procéder à l’obturation d’un sondage stratigraphique.¹²⁷ L’extension de l’obligation de fermeture à l’obturation des trous de sondage peut provoquer des incertitudes.¹²⁸ D’une part, la façon dont le législateur a choisi d’articuler l’arrimage de cette obligation

¹²⁴ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 10. Voir *supra* notes 79 à 82 pour les personnes réputées titulaires d’une licence qui sont visées par la révocation.

¹²⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 8. Le ministre de l’Énergie et des Ressources naturelles explique ainsi les effets de l’indivisibilité et la solidarité prévues à cet article : Commission permanente de l’agriculture, des pêcheries, de l’énergie et des ressources naturelles, « Étude détaillée du projet de loi n° 21 – Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d’hydrocarbures ainsi qu’au financement public de ces activités », *Journal des débats*, Vol. 46 No. 5, Assemblée nationale du Québec, mardi 22 mars 2022, 11h20 et 11h30, « [I]orsque plusieurs personnes détiennent une quote-part dans les droits conférés par une licence, celles-ci sont solidairement responsables d’exécuter les obligations prévues dans la présente loi. En d’autres termes, chacune d’elles peut être tenue personnellement à l’exécution de toutes les obligations dont est responsable le titulaire d’une licence révoquée en vertu de la présente loi. [...] Tous les puits qui ont été forés par le titulaire actuel de la licence révoquée, par un titulaire à l’intérieur de cette même licence ou par une autre personne en vertu d’une entente avec un titulaire de cette licence, sont visés par l’obligation qui incombe au titulaire actuel de la licence révoquée. »

¹²⁶ Selon *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 9 : « Une licence d’exploration ou de production d’hydrocarbures ou une quote-part dans le droit qu’elle confère est réputée avoir été cédée ou abandonnée le 19 octobre 2021 si, avant cette date, le ministre a reçu une demande de cession ou d’abandon et qu’il a accepté cette demande pendant la période du 19 octobre 2021 au 13 avril 2022. Une demande de cession ou d’abandon reçue par le ministre après le 19 octobre 2021 est nulle et sans effet. »

¹²⁷ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 10 al. 2. Les définitions de « sondage stratigraphique » et de « puits » sont prévues à l’article 2 de cette loi et correspondent aux définitions de la *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ, c. H-4.2, art. 6. Outre le tour de passe-passe reposant sur des procédés sémantiques (« ...réalisé dans le cadre de travaux préliminaires d’investigation pour éventuellement localiser... » par comparaison à « ...en vue de la recherche... »), la distinction juridique entre un trou de forage de puits et un trou de sondage stratigraphique (les deux correspondent d’emblée à « tout trou creusé dans le sol, à l’exclusion des points de tir pour les levés sismiques... », et le *Règlement sur les activités d’exploration, de production et de stockage d’hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ, c. H-4.2, r. 2, art. 2, définit même un « trou de forage » comme un « puits ou sondage stratigraphique, y compris leur partie non tubée ») repose principalement sur la notion de « site de forage », qui n’est définie ni à la *Loi sur la fin des hydrocarbures* ni à la *Loi sur les hydrocarbures* mais plutôt dans un règlement afférent à la *Loi sur la qualité de l’environnement*, RLRQ, c. Q-2, soit le *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ, c. Q-2, r. 35.2, art. 31. Or, cette définition de site de forage ne s’étend pas aux lieux occupés uniquement par des sondages mais inclut seulement les puits.

¹²⁸ L’étude de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* article par article en commission parlementaire n’a apparemment pas soulevé de discussion à propos des sondages stratigraphiques. La distinction entre le régime applicable aux puits et aux trous de sondage provient d’une orientation adoptée malgré les débats qu’elle provoquait en 2014 à l’effet de soustraire les sondages stratigraphiques aux certificats d’autorisation préalables requis en vertu de l’article 22 de la *Loi sur la qualité de l’environnement*, RLRQ, c. Q-2 : voir *supra* note 27; *Centre québécois du droit de l’environnement c. Junex inc.*, 2014 QCCA 849; Hugo Tremblay, « Le retour des gaz de schiste : un pas en avant, deux pas en arrière », (2015) Vol. 48 No. 3 *Vecteur Environnement* 32; Hugo Tremblay, « Le pouvoir de délimiter le domaine de l’article 22 de la *Loi sur la qualité de l’environnement* », (2014) Vol. 55 No. 3 *Cahiers de droit* 713; Centre québécois du droit de l’environnement, *Mémoire à l’intention de la Commission des transports et de l’environnement de l’Assemblée nationale dans le cadre des consultations particulières sur le Projet de loi No. 37 – Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter le gaz naturel dans le schiste*, 18 février 2014, p. 11 et ss.

d'obturation avec l'obligation de fermeture et de restauration soulève des questions quant à la portée effective des autres obligations ancrées à cette dernière.¹²⁹ D'autre part, la notion d'obturation n'est pas spécifiquement définie, ni dans la *Loi sur la fin des hydrocarbures* ni dans la *Loi sur les hydrocarbures*. Si les dispositions réglementaires afférentes à la *Loi sur les hydrocarbures* utilisent le terme aussi bien à l'égard des levés que des sondages, le régime visant ces derniers prévoit plusieurs détails particuliers relatifs à un programme d'obturation et de restauration de site à la suite d'un sondage.¹³⁰ En somme, il est probable que les dispositions réglementaires afférentes à la *Loi sur les hydrocarbures* et réputées prises en vertu de *Loi sur la fin des hydrocarbures* déterminent la portée de l'obligation d'obturation, dont les modalités techniques diffèrent de celles de fermeture des puits.¹³¹

À partir de l'entrée en vigueur de l'obligation de fermeture et de restauration des puits, la *Loi sur la fin des hydrocarbures* prévoit l'amorce d'un processus en plusieurs étapes centré sur l'approbation et la mise en œuvre d'un plan de fermeture et de restauration conforme aux dispositions de la *Loi sur la fin des hydrocarbures*.¹³² En principe, un tel plan doit être approuvé à l'étape du forage, et peut même être déjà complété jusqu'à l'obtention d'une déclaration de satisfaction, avant la sanction ou l'entrée en vigueur de la *Loi sur la fin des hydrocarbures*.¹³³ Dans le cas d'un plan de fermeture de puits et de restauration de site qui est déjà approuvé mais qui n'est pas encore mis en œuvre, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles peut demander que lui soit soumise une révision du plan dans le délai qu'il fixe.¹³⁴ Le ministre approuve le plan révisé, sujet à toute condition et à toute obligation qu'il détermine, après avoir obtenu l'avis favorable du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.¹³⁵ Si le plan de fermeture et de restauration n'est pas déjà approuvé en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*, un processus similaire à celui qui régit la révision du plan s'applique.¹³⁶

Le processus menant à la fermeture et à la restauration s'amorce par un délai de 120 jours, pendant lequel le titulaire d'une licence révoquée visé par l'obligation de fermeture doit transmettre au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles une grille d'inspection annuelle, un plan d'intervention d'urgence, un plan de communication avec les communautés locales, et une démonstration que les travaux projetés sont réalisés selon les meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement.¹³⁷

¹²⁹ À titre d'exemple, il est probable que l'obligation énoncée à l'article 13 LFH visant spécifiquement des puits ne doive pas être comprise comme incluant les sondages stratigraphiques, alors que le législateur investit tant d'efforts dans le maintien de la distinction entre les puits et les sondages stratigraphique.

¹³⁰ Voir *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ, c. H-4.2, r. 2, art. 75 al. 16, 110-119.

¹³¹ Quant aux modalités réglementaires, voir *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 72.

¹³² *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 13. En général, l'étape du programme technique de fermeture temporaire prévue par la *Loi sur les hydrocarbures* devrait être escamotée puisqu'aucune activité de forage n'a eu lieu sous le régime de cette loi : voir *supra* notes 89, et 106 à 109.

¹³³ Voir *supra* notes 94 à 100, 118; *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 66.

¹³⁴ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 14. Le plan, scellé par un ingénieur, prévoit les travaux devant être réalisés à la fermeture du puits et une évaluation des coûts anticipés de ces travaux. Il contient notamment les éléments prévus par règlement du gouvernement. Les articles 298 à 314 et 315 du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, dont le contenu est abordé en *supra*, notes 94 à 97, sont réputés pris en vertu de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* : art. 72 LFH.

¹³⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 14, 15.

¹³⁶ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 64.

¹³⁷ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 11.

De plus, le titulaire d'une licence révoquée doit, à la demande du ministre, transmettre tout renseignement, tout document ou tout échantillon que le ministre juge nécessaire dans le délai et selon les modalités que ce dernier détermine.¹³⁸

Toujours pendant le délai initial de 120 jours, le ministre remet ou rembourse au titulaire d'une licence révoquée la garantie qu'il peut avoir fournie afin de couvrir les coûts de fermeture et de restauration.¹³⁹

En outre, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles doit réaliser une étude hydrogéologique visant notamment à caractériser les eaux souterraines pour les sites de puits forés avant le 14 août 2014, c'est-à-dire pour les sites de forage à l'égard desquels le responsable du site n'a pas dû procéder à la caractérisation initiale par une étude hydrogéologique en vertu du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*.¹⁴⁰ Les résultats de l'étude doivent être transmis au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et au titulaire de la licence révoquée dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur de l'obligation de fermeture et de restauration.

Une fois cette première étape de planification et de collecte d'information complétée, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles notifie un avis de fermeture définitive de puits au titulaire d'une licence révoquée avant la plus tardive des dates suivantes :

- le 120^e jour suivant la réception par le ministre des plans, grille d'analyse, démonstration, et autres renseignements ou échantillons transmis dans le premier délai de 120 jours;
- le 120^e jour suivant la transmission par le ministre des résultats de l'étude hydrogéologique au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs;
- le 90^e jour suivant l'approbation du plan de fermeture et de restauration révisé, le cas échéant.¹⁴¹

Le titulaire de la licence révoquée peut commencer les travaux prévus par le plan de fermeture et de restauration lorsqu'il a reçu la notification de l'avis de fermeture définitive, qu'il a avisé au préalable par écrit le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, et qu'il a avisé au préalable par écrit l'autorité municipale pertinente et le propriétaire privé ou l'occupant du terrain sur lequel se trouve le site de forage, selon le cas.¹⁴² Les travaux de fermeture définitive de puits et de

¹³⁸ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 12.

¹³⁹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 65; supra notes 98, 99, 118. Selon Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, « Étude détaillée du projet de loi n° 21 – Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités », *Journal des débats*, Vol. 46 No. 9, Assemblée nationale du Québec, jeudi 31 mars 2022, 11h00 : « il y a toujours 38 puits qui n'ont pas le montant de garantie ».

¹⁴⁰ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 13, 66 al. 3; *Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, L.Q. 2022 c. 10, art. 110-114; supra note 120. Il s'agit de la majorité des 62 puits visés par le régime de fermeture et de restauration, selon Jonathan Julien et Éric Girard, *Mémoire au Conseil des ministres – Décret concernant l'établissement du Programme d'indemnisation des titulaires d'une licence révoquée découlant de la Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, partie accessible au public, document sans date, p. 4.

¹⁴¹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 16, 64 al. 5.

¹⁴² *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 17.

restauration de site prévus au plan, ainsi que les conditions et les modalités selon lesquelles ils doivent être réalisés, sont encadrés par des dispositions réglementaires.¹⁴³

Les travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de site doivent être complétés suivant la notification de l'avis de fermeture définitive dans un délai d'au plus soit douze mois dans le cas d'un puits qui présente un risque, soit trente-six mois dans le cas d'un puits qui ne présente pas de risque.¹⁴⁴ Lorsqu'il l'estime nécessaire, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles peut accorder un délai supplémentaire d'au plus douze mois. Le défaut de compléter les travaux à temps expose le titulaire d'une licence révoquée à des recours ou des mesures de nature civile, administrative ou pénale.¹⁴⁵

Dans un délai de 90 jours suivant la fin des travaux prévus par le plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site, le titulaire de la licence révoquée doit transmettre au ministre : un rapport de fin d'activités, signé par un ingénieur, comprenant notamment les éléments prévus par règlement;¹⁴⁶ une confirmation que tous les biens ont été retirés, dans les 60 jours suivant la fin des travaux de fermeture et de restauration, du territoire qui faisait l'objet de sa licence révoquée;¹⁴⁷ un rapport signé par un professionnel établissant que les travaux de restauration ont été réalisés conformément au plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site.¹⁴⁸

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles délivre au titulaire d'une licence révoquée une déclaration de satisfaction à l'égard des travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de site lorsque les conditions suivantes sont réunies :¹⁴⁹

1. il est d'avis, à la suite d'une inspection, que les travaux ont été réalisés conformément au plan de fermeture et de restauration qu'il a approuvé et aux dispositions réglementaires applicables;

¹⁴³ Voir *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 18, 72; *supra* notes 115 à 117.

¹⁴⁴ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 19. Selon cet article, un puits est considéré présenter un risque si l'une des situations prévues par règlement du gouvernement est détectée. Voir aussi : LFH, art. 72; *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ c. H-4.2, r. 2, art. 20; *supra* note 107. La classification d'un puits comme étant à risque sur la base du débit de ses émanations enclenche le régime d'autorisation prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2 : art. 69 LFH; *supra* note 12. La classification d'un puits comme étant à risque en vertu de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* diffère de la classification des risques effectuée dans le cadre du programme technique de fermeture temporaire en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures* : voir *supra* note 117.

¹⁴⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 20.

¹⁴⁶ À l'égard du rapport de fin d'activité, voir *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 72; *supra* notes 116, 117.

¹⁴⁷ Le délai de 60 jours est prévu à l'article 23 de la *Loi sur la fin des hydrocarbures*.

¹⁴⁸ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 24 al. 3. La formulation de cet alinéa soulève des incertitudes : l'article de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, y cité ne paraît pas correspondre à ce que mentionne l'alinéa; l'interaction du régime de restauration des terrains contaminés prévu à la LQE avec celui de la LFH paraît beaucoup plus approximative qu'en vertu de la LH. Par comparaison, voir *supra* notes 121 et 122. Essentiellement, le rapport « établissant que les travaux visés à la section IV.2.1 du chapitre I de [la LQE] ont été réalisés conformément aux exigences du plan » de la LH est remplacé par un rapport « établissant que les travaux de restauration ont été réalisés conformément au plan » dans la LFH. Autrement dit, il est envisageable que l'utilisation du terme « restauration » plutôt que celui de « réhabilitation » puisse avoir un effet.

¹⁴⁹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 25.

2. aucune somme ne lui est due en raison de l'exécution de ces travaux;¹⁵⁰
3. il a obtenu un avis favorable du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, notamment quant à la qualité des eaux souterraines;
4. il a obtenu les documents et les renseignements que doit lui fournir le titulaire d'une licence révoquée après la fin des travaux.¹⁵¹

Le titulaire de la licence révoqué inscrit alors aux registres appropriés la déclaration de satisfaction et transmet une copie certifiée conforme de l'inscription au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.¹⁵²

L'état de la situation à laquelle s'applique ce régime de fermeture et de restauration est résumé ainsi par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles lors de l'étude détaillée du projet de *Loi sur la fin des hydrocarbures* :

« [O]n a actuellement en main 60 des 62 plans de fermeture. 23 ont eu des analyses totalement complétées par le ministère et c'est des plans de fermeture qu'on considère, au moment de leur analyse, adéquats. Naturellement, à l'intérieur du processus qu'on va le réintégrer, là, vers la fermeture, ces plans-là vont être réanalysés, parce que c'est des choses qui évoluent dans le temps, pour s'assurer avec les inspections, avec toutes les étapes, mais on a 60 des 62. Il y en a 37, 38 qui sont en analyse, mais qui sont détenus. Donc, c'est déjà avancé ces plans de fermeture là. Et 23 qui ont été analysés et autorisés. »¹⁵³

Un bilan trimestriel est publié sur le site web du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles relativement aux travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de site et aux inspections réalisées à l'égard des licences révoquées pour lesquelles une indemnité est versée.¹⁵⁴

4. L'INDEMNISATION

La *Loi sur la fin des hydrocarbures* met en place deux régimes particuliers d'indemnisation qui visent d'un côté les personnes engagées dans le développement des hydrocarbures et de l'autre les personnes affectées par ce développement : un régime de remboursement des coûts encourus par les entreprises pour les travaux de recherche d'hydrocarbures qu'elles ont effectués (4.1.); un régime d'indemnisation du préjudice causé à l'occasion d'activités d'exploration ou de production (4.2.).

¹⁵⁰ À l'égard des sommes qui peuvent être dues, voir notamment *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 20 et 30.

¹⁵¹ *Supra* notes 146 à 148.

¹⁵² *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 26.

¹⁵³ Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, « Étude détaillée du projet de loi n° 21 – Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités », *Journal des débats*, Vol. 46 No. 9, Assemblée nationale du Québec, jeudi 31 mars 2022, 11h30.

¹⁵⁴ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 67 al. 2; *infra* section 1.4.1.

4.1. Les indemnités liées à la révocation

La *Loi sur la fin des hydrocarbures* prévoit la mise en place d'un régime qui vise à indemniser les titulaires de licences révoquées, dans une certaine mesure.¹⁵⁵ Le régime d'indemnisation repose sur un programme adopté par le gouvernement sur recommandation du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, et administré par ce dernier.¹⁵⁶

Le programme est publié le 6 juillet 2022 dans la Gazette officielle du Québec.¹⁵⁷ Il devient opérationnel à partir du 23 août suivant, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la fin des hydrocarbures*. Le programme a pour objectif « d'offrir des indemnisations justes et équitables aux titulaires des licences révoquées en remboursant leurs principaux frais engagés depuis le 19 octobre 2015 ». ¹⁵⁸ Tous ceux qui sont réputés être de tels titulaires, y compris une société de personnes dont l'un des membres est propriétaire d'une quote-part d'une licence le cas échéant, sont considérés comme des « personnes admissibles » pour les fins de ce régime d'indemnisation.¹⁵⁹

¹⁵⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 31-41.

¹⁵⁶ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 31. Le choix de la forme du régime, soit le programme plutôt que le règlement ou encore la loi, se distingue d'un précédent notable alors que Québec révoque les droits miniers du domaine privé en 1982 : voir *Loi sur les mines*, LRQ, c. M-13, art. 240.1 à 240.3; Ministère de l'Énergie et des Ressources, *Les citoyens et la révocation des droits miniers dans les Cantons de l'Est*, Éditeur officiel du Québec, 1983. L'article 240.1 LM se lisait ainsi :

« Une personne dont les droits de mines ont été révoqués selon l'article 237 ou 240 a droit, à titre d'indemnité, à une redevance égale:

1. à 3% de la valeur marchande, à la tête du puits, du pétrole, du gaz naturel et des autres substances minérales qui leur sont associées, provenant du terrain dont les droits de mine ont été révoqués;
2. à 5% du profit annuel découlant de l'exploitation de toute autre substance minérale provenant du terrain dont les droits de mine ont été révoqués.

Le profit découlant de ces autres substances minérales est calculé selon les règles établies au chapitre III de la *Loi concernant les droits sur les mines* (chapitre D-15). »

¹⁵⁷ *Décret 1314-2022 concernant l'établissement du Programme d'indemnisation des titulaires d'une licence révoquée découlant de la Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, (2022) Vol. 154 No. 27 G.O.Q. II 4257, édicté le 29 juin 2022.

¹⁵⁸ Jonathan Julien et Éric Girard, *Mémoire au Conseil des ministres – Décret concernant l'établissement du Programme d'indemnisation des titulaires d'une licence révoquée découlant de la Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, partie accessible au public, document sans date, p. 2. Selon ce document, les autres objectifs du programme d'indemnisation sont les suivants :

- « d'inciter les titulaires de licences révoquées à réaliser les travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de sites afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement;
- de maintenir la réputation du Québec comme endroit propice à l'investissement et respectueux des investisseurs locaux et étrangers;
- de limiter l'impact sur les finances publiques en établissant un programme clair et transparent définissant les indemnités admissibles. »

¹⁵⁹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 8, 31; supra notes 61 à 64 et 79 à 80. Le programme, Décret 1314-2022, supra note 157, p. 4271, spécifie : « Ce ne sont pas tous les titulaires qui ont l'obligation de fermer des puits ou de restaurer des sites, ou encore qui ont effectué des travaux d'exploration et de mise en valeur admissibles à une indemnité. »

La *Loi sur la fin des hydrocarbures* prévoit certaines dispositions qui encadrent le contenu détaillé du programme.¹⁶⁰ Seuls les principaux aspects du programme sont mentionnés pour illustrer la mise en œuvre des dispositions législatives compte tenu de la longueur de celui-ci, de sa teneur technique, et de l'impossibilité d'en résumer succinctement toutes les particularités sans verser dans la simplification à outrance ou dans l'énumération fastidieuse.

Le régime d'indemnisation de la *Loi sur la fin des hydrocarbures* se base sur trois catégories d'indemnités, dont les détails sont établis par le programme, pour couvrir des frais encourus entre le 19 octobre 2015 et le 19 octobre 2021 : une indemnité personnelle, une indemnité générale, et une indemnité forfaitaire.¹⁶¹

Premièrement, l'indemnité personnelle, qui est calculée pour chaque personne admissible, constitue un montant comprenant les frais d'exploration ou de mise en valeur et des frais connexes à ces derniers engagés à l'égard de la licence révoquée.¹⁶² Pour le calcul de l'indemnité personnelle, le programme prévoit une liste des types d'activités admissibles, et une liste des types de frais admissibles lorsqu'ils sont directement attribuables à une activité admissible.¹⁶³ D'une part, les activités admissibles incluent les activités de forage ou de parachèvement d'un puits de pétrole ou de gaz, la construction d'une voie d'accès temporaire au puits ou la préparation de l'emplacement à l'égard du puits, de même que les activités de forage dans le but de découvrir de l'eau pour injecter dans une formation de pétrole ou de gaz naturel. Les travaux liés au respect des exigences environnementales découlant d'une loi telle la *Loi sur la qualité de l'environnement* lors de levé géophysiques ou de sondages stratigraphiques, constituent aussi des activités admissibles si elles sont réalisées pour déterminer l'existence, identifier, ou évaluer un gisement de pétrole ou de gaz. D'autre part, les frais admissibles incluent les coûts de location, de transport, d'installation, d'opération, d'entretien et de réparation de machineries, les primes d'assurance pour le matériel, certains honoraires professionnels externes, les salaires et les avantages sociaux, les frais de déplacement et de subsistance, et les frais d'études environnementales ou de consultations auprès des communautés, notamment les frais liés à la mise en place et le fonctionnement de comité de suivi en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*. Le programme prévoit que les « frais admissibles peuvent ne pas avoir été spécifiquement engagés sur le territoire de la licence visée ou être limités

¹⁶⁰ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 31-41, « Chapitre V : Programme d'indemnisation ».

¹⁶¹ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 9, résume ainsi les frais globalement couverts :

« L'indemnité permettrait de couvrir les principaux frais payés depuis le 19 octobre 2015 ou depuis l'acquisition de la licence, selon le plus rapproché des deux :

- les frais administratifs pour répondre spécialement aux exigences du gouvernement du Québec;
- les frais d'exploration et de mise en valeur, dans la mesure où ils ont été engagés avant le 19 octobre 2021;
- le prix payé pour l'acquisition de la licence à une personne précédente, le cas échéant;
- des montants relatifs aux renseignements et aux documents transmis. »

¹⁶² *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 33. Le cas échéant, le total de l'indemnité personnelle inclut les frais d'exploration encourus par les membres d'une société de personnes qui constitue une personne admissible.

¹⁶³ Décret 1314-2022, supra note 157, p. 4263-4264.

géographiquement à celle-ci, dans la mesure où ils ont directement été engagés à l'égard d'une activité admissible. »¹⁶⁴

Deuxièmement, une indemnité générale calculée pour chaque licence révoquée, constitue une créance solidaire de toutes les personnes admissibles à l'égard de cette licence.¹⁶⁵ L'indemnité générale est versée conformément à ce qui est prévu par le programme au titulaire d'une licence révoquée constituant une personne admissible, ou le cas échéant au représentant désigné de personnes admissibles pour la licence révoquée.¹⁶⁶ Parmi les montants qui composent l'indemnité générale se trouve le coût comptable de l'achat d'une licence ou d'une quote-part dans une licence auprès d'un titulaire précédent, lorsque l'achat a lieu après le 19 octobre 2015. Peuvent aussi être admissibles les frais relatifs au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux activités de recherche et de production des hydrocarbures, y compris les droits annuels payables par les titulaires de licence en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures*, les frais payés pour toute demande d'autorisation en vertu de la *Loi sur les hydrocarbures* ou la *Loi sur la qualité de l'environnement*, les frais relatifs à la préparation et à la transmission de divers documents ou renseignements ou études, de même que les coûts de maintien des garanties pour la fermeture et la restauration, ou des polices d'assurance en responsabilité civile, ou des preuves de solvabilité.¹⁶⁷ Un maximum de 75% des frais relatifs à l'obligation de fermeture définitive de puits et de restauration de sites est aussi admissible dans le cadre de l'indemnité générale.¹⁶⁸

Troisièmement, le programme prévoit le versement d'une indemnité forfaitaire applicable à certaines des sommes couvertes par les indemnités personnelles et générales.¹⁶⁹ Ainsi, un montant forfaitaire correspondant à 5% du total des indemnités personnelles et générales peut s'appliquer pour la transmission de données relatives à la géologie, à la géophysique, au forage d'un puits ou d'un sondage stratigraphique, ou de toutes activités connexes et subséquentes réalisées sur celui-ci à l'exception des frais relatifs à la fermeture définitive de puits et à la restauration de sites. De même, un montant forfaitaire supplémentaire calculé à un taux de 15% sur les frais admissibles à titre d'indemnité personnelle, une fois ces frais diminués de toute créance à l'État et de toute subvention versée, est prévu afin de couvrir les frais généraux d'exploration et de mise en valeur à titre de frais généraux d'entreprise (ex. : frais de secrétariat, frais de location d'un loyer, télécommunications, etc.).

Les indemnités versées à la suite de la révocation des licences et des autorisations sont uniquement composées des montants déterminés dans le programme qui entrent dans ces trois catégories.¹⁷⁰ Les indemnités personnelle et générale sont diminuées d'un montant composé de toute créance due au gouvernement ou à un organisme public et de toute subvention versée par ceux-ci à la personne admissible ou, le cas échéant, au membre d'une société de personnes qui constitue une personne admissible à l'égard de la licence révoquée, à l'exception d'une créance ou d'une aide

¹⁶⁴ Décret 1314-2022, *supra* note 157, p. 4264.

¹⁶⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 34. Le montant relatif à la fermeture et à la restauration est diminué proportionnellement à la valeur de la quote-part du droit conféré par la licence révoquée détenue par le gouvernement ou par un organisme public lorsque c'est le cas.

¹⁶⁶ Quant au représentant, voir aussi *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 8 al. 4.

¹⁶⁷ Décret 1314-2022, *supra* note 157, p. 4265-4266. À l'égard des droits annuels, voir aussi art. 76 LFH.

¹⁶⁸ Cependant, voir *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 66 al. 4.

¹⁶⁹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 35; Décret 1314-2022, *supra* note 157, p. 4264, 4267-4268.

¹⁷⁰ Voir *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 32, 41, 74, 75.

fiscale.¹⁷¹ L'indemnité générale est aussi « diminuée proportionnellement à la valeur de la quote-part du droit conféré par la licence révoquée détenue par le gouvernement ou par un organisme public, en tenant compte des dispositions contractuelles, notamment celles établissant les règles de contribution aux frais engagés entre les parties ». ¹⁷² Finalement, le programme identifie certains montants et frais qui ne sont pas admissibles à une indemnité, y compris les pertes de profits éventuels, les frais afférents à l'obtention d'un financement lié à l'émission d'actions accréditives, les frais juridiques issus de toute procédure contre l'État, les frais visant la réhabilitation d'un terrain contaminé dont la contamination a été démontrée et s'est produite avant ou pendant la fermeture définitive de puits, et les frais engagés pour préparer une demande d'indemnisation dans le cadre du Programme.¹⁷³

Le total des indemnités ultimement versées en vertu du programme est évalué à 117,8 millions de dollars.¹⁷⁴ Le programme prévoit la procédure pour le dépôt et le traitement d'une demande d'indemnité, ainsi que les documents et renseignements qui doivent être déposés à cet effet.¹⁷⁵ Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles confie l'étude des demandes d'indemnisation et la vérification de la conformité de ces demandes et des documents ou des renseignements fournis à l'appui de celles-ci à un vérificateur externe, membre de l'Ordre professionnel des comptables agréés du Québec et bénéficiant d'une immunité de poursuite, qui doit également faire des recommandations sur le montant des indemnités à verser.¹⁷⁶ Le ministre peut exiger de toute personne ou de tout organisme la communication de documents ou de renseignements aux fins du calcul des indemnités ou de la vérification du respect des conditions prévues pour leur versement.¹⁷⁷

La *Loi sur la fin des hydrocarbures* prévoit que les indemnités peuvent être assujetties à certaines conditions et versées, en tout ou en partie, selon un calendrier déterminé dans le programme. Une indemnité ne peut être versée, en tout ou en partie, avant que le ministre ne délivre, s'il y a lieu, une déclaration de satisfaction à la suite des travaux de fermeture de puits et de restauration de site.¹⁷⁸ Toutefois, le montant compris dans l'indemnité générale couvrant les coûts prévus à un plan de fermeture définitive de puits et de restauration de sites peut être versé avant la déclaration

¹⁷¹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 36.

¹⁷² Décret 1314-2022, supra note 157, p. 4262.

¹⁷³ Décret 1314-2022, supra note 157, p. 4268. Relativement aux frais visant la réhabilitation d'un terrain contaminé, voir supra notes 121, 122 et 148.

¹⁷⁴ Voir : Jonathan Julien et Éric Girard, *Mémoire au Conseil des ministres – Décret concernant l'établissement du Programme d'indemnisation des titulaires d'une licence révoquée découlant de la Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*, partie accessible au public, document sans date, p. 5; Alexandre Shields, « Omerta sur les puits pétroliers et gaziers qui seront fermés aux frais de l'État », *Le Devoir*, 25 mai 2022, <<https://www.ledevoir.com/>>. Selon *Analyse d'impact réglementaire – Projet de loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, janvier 2022, p. 11-16, le coût devait initialement s'élever à 74 M \$.

¹⁷⁵ Décret 1314-2022, supra note 157, p. 4269-4270.

¹⁷⁶ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 37.

¹⁷⁷ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 38.

¹⁷⁸ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 39; supra notes 149 à 151.

de satisfaction, et 10% de ce montant peut l'être dès que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles approuve le plan, ou une révision du plan le cas échéant.¹⁷⁹

4.2. L'indemnisation du préjudice causé à l'occasion d'activités d'exploration ou de production

La *Loi sur la fin des hydrocarbures* maintient *mutatis mutandis* le régime particulier mis en place par la *Loi sur les hydrocarbures* en matière de responsabilité sans égard à la faute pour tout préjudice causé par le fait ou à l'occasion des activités du titulaire d'une licence. Ce régime prévoit ce qui suit :

« Le titulaire d'une licence révoquée est tenu, sans égard à la faute de quiconque et jusqu'à concurrence, par événement, d'un montant déterminé par règlement du gouvernement, de réparer le préjudice causé par le fait ou à l'occasion de ses activités, incluant la perte de valeur de non-usage liée aux ressources publiques, notamment en raison d'émanation ou de migration de gaz ou d'écoulement de pétrole ou d'autres liquides. Au-delà de ce montant, le titulaire d'une licence révoquée peut être tenu de réparer le préjudice causé par sa faute ou celle de ses sous-contractants ou de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions. Il conserve néanmoins son recours contre l'auteur de la faute pour la totalité du préjudice.

Le titulaire d'une licence révoquée ne peut se dégager de sa responsabilité en prouvant que le préjudice résulte d'une force majeure. Les cas de partage de la responsabilité prévus au Code civil s'appliquent à toute action intentée contre le titulaire d'une licence révoquée pour les sommes excédant le montant prévu par règlement du gouvernement de même qu'à toute action récursoire intentée par celui-ci.

Seul le gouvernement peut prendre une action en justice pour recouvrer la perte de valeur de non-usage liée aux ressources publiques. »¹⁸⁰

La formulation des termes établissant le régime de responsabilité sans faute peut provoquer des interrogations quant à l'étendue du domaine d'application de ce régime.¹⁸¹ La notion de « valeur de non-usage liée aux ressources publiques » en particulier soulève des questions.¹⁸² Depuis

¹⁷⁹ Décret 1314-2022, *supra* note 157, p. 4270. Le montant qui peut être versé avant la déclaration de satisfaction est prévu à l'art. 34 al. 3 para. 3 LFH. Compte tenu de la déclaration rapportée en *supra* note 153, les titulaires de licences révoquées à l'égard de 23 puits devraient en principe pouvoir obtenir ce montant de 10% dès le 23 août 2022.

¹⁸⁰ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 27.

¹⁸¹ Voir Dominique Amyot-Bilodeau, « Le droit des hydrocarbures au Québec – un pas en avant, deux pas en arrière », dans Service de la qualité de la profession du Barreau du Québec, dir., *Développements récents en droit de l'environnement*, Vol. 450, Montréal, Yvon Blais, 2018, 165, p. 204.

¹⁸² Un usage précédent de ces termes qui n'a pas abouti est étudié dans Stéphanie Roy, « Le projet de loi no 49 et la responsabilité civile en cas de déversement d'hydrocarbures extracôtiers dans le golfe du Saint-Laurent », (2016) Vol. 57 No. 3 *Cahiers de droit* 355, p. 395-398. Plus généralement, voir Christine Pham, *L'introduction d'un régime de responsabilité civile pour le préjudice écologique dans le corpus juridique québécois*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit, Faculté de droit, Université de Montréal, Décembre 2018; Michel Yergeau et Nadia Cattaneo, « Les préjudices écologiques », (2004) Vol. 38 *Revue juridique Thémis* 303.

l'entrée en vigueur de la *Loi sur les hydrocarbures*, la jurisprudence n'a pas précisé la portée de ce régime.

Quoi qu'il en soit, les montants jusqu'à concurrence desquels sont tenus les titulaires d'une licence révoquée aux fins du régime de responsabilité sans égard à la faute sont de :

« 10 000 000 \$, lorsque le territoire faisant l'objet de la licence est situé en milieu terrestre;

25 000 000 \$, lorsque le territoire faisant l'objet de la licence est situé en milieu hydrique, à l'exception du milieu marin;

1 000 000 000 \$, lorsque le territoire faisant l'objet de la licence est situé dans un lac d'une superficie supérieure à 1 000 km² ». ¹⁸³

Jusqu'à ce que le ministre délivre une déclaration de satisfaction pour tous les puits visés par l'obligation de fermeture et de restauration, le titulaire d'une licence révoquée doit maintenir la preuve, selon la forme et les modalités prévues par règlement, qu'il est solvable pour celui des montants précédents qui s'applique. ¹⁸⁴

Au-delà de ces seuils et en parallèle de ce régime, le *Loi sur la fin des hydrocarbures* indique que les dispositions relatives à la responsabilité sans faute n'ont pas pour effet de suspendre ou de limiter les actions en justice, de quelque nature qu'elles soient, qui pourraient être entreprises contre le titulaire d'une licence révoquée, à l'égard d'une faute que lui-même, ses sous-contractants ou ses préposés auraient commise. ¹⁸⁵ Les obligations spécifiques prévues par la *Loi sur les hydrocarbures* peuvent affecter la façon dont se déclinent les régimes de responsabilité du droit commun. ¹⁸⁶

La portée effective du régime de responsabilité sans égard à la faute paraît incertaine une fois complétées la fermeture et la restauration des puits. Autant les obligations relatives à la preuve de solvabilité que celles relatives à la protection et la sécurité du puits et de son site prennent fin à la délivrance de la déclaration de satisfaction. ¹⁸⁷

¹⁸³ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 73, qui établit que les articles 160, et 165 à 167 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*, RLRQ, c. H-4.2, r. 3, sont réputés pris en vertu de cette loi.

¹⁸⁴ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 70. La preuve de solvabilité prend les formes prévues au *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*, RLRQ, c. H-4.2, r. 3, art. 165 à 167. Ces articles rappellent la garantie en matière de fermeture et de restauration : voir supra notes 98, 99, 118, 139.

¹⁸⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 28.

¹⁸⁶ Voir *Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette*, [2008] No. 3 R.C.S. 392, para. 22, 30-36. Selon *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 5 : « Toutes les activités réalisées en vertu de la présente loi doivent l'être selon les meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement. »

¹⁸⁷ À l'égard des obligations de protection et de sécurité, voir *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 30 et 72. L'article 72 LFH réfère aux articles 6 à 21 de même que 24 et 25 du *Règlement sur les activités d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures en milieu terrestre*, RLRQ, c. H-4.2, r. 2, qui établissent les mesures de sécurité et de protection en question.

Le risque de faillite est mentionné comme un facteur pouvant limiter la pérennité de la protection offerte par le régime d'indemnisation à l'égard de préjudices éventuels découlant des activités de développement des hydrocarbures.¹⁸⁸ Ce risque est particulièrement apparent à l'égard des pouvoirs dont dispose le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles lorsque l'écoulement de liquide, une émanation ou une migration de gaz hors d'un puits représente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes ou des biens ou pour la protection de l'environnement.¹⁸⁹ Dans un tel cas, le ministre peut « enjoindre au titulaire d'une licence révoquée, le cas échéant, ou, dans les autres cas, à une personne qui a été titulaire d'une licence en vertu de laquelle le puits a été foré ou à la personne qui a foré le puits d'exécuter les travaux nécessaires pour remédier à cette situation ou, s'il n'y a pas d'autre solution, de procéder à l'obturation de la source d'écoulement, d'émanation ou de migration. »¹⁹⁰

5. LA GESTION DES PUIITS ORPHELINS

Les puits orphelins représentent un risque pour la qualité de l'environnement.¹⁹¹ La *Loi sur les hydrocarbures* comporte une seule disposition visant spécifiquement les puits orphelins, qui sont identifiées comme des « puits sans propriétaires ou qui ont été abandonnés ». ¹⁹² En vertu de cette disposition, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles doit faire un rapport au gouvernement à ce propos à tous les trois ans.¹⁹³ Le plus récent rapport date de 2021 et offre un portrait de la situation :

« Au terme du recensement effectué, le Québec compte actuellement 775 puits d'hydrocarbures inactifs sur son territoire et, de ce nombre, 767 de ces sites ont fait l'objet d'une ou de plusieurs inspections. La proportion du nombre de puits inactifs localisés est ainsi passée de 9 % avant 2018-2019 à 69 % en date du 31 mars 2021.

¹⁸⁸ Centre québécois du droit de l'environnement, *Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles dans le cadre des consultations sur le Projet de loi 21 – Loi visant principalement à mettre fin à la recherche et à la production d'hydrocarbures ainsi qu'au financement public de ces activités*, 22 février 2022 p. 6 :

« Le Centre québécois du droit de l'environnement estime que même en cas de faillite, les titulaires de licences et leurs syndicats de faillite et autres ayants droit devraient être tenus d'assumer le coût de ces obligations en priorité sur les autres créances. L'État ne devrait pas avoir à assumer l'entièreté des coûts en cas de faillite d'un détenteur de permis. La décision *Orphan Wells* de la Cour suprême du Canada peut apporter des enseignements intéressants en la matière, alors que la Cour a évalué la nature des obligations imposées par la loi albertaine en matière d'abandon et de fermeture des puits de pétrole dans le traitement de la faillite. »

¹⁸⁹ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 29.

¹⁹⁰ *Ibid.* Les sanctions pénales potentiellement mobilisées peuvent toucher des personnes physiques : *Loi sur la fin des hydrocarbures*, supra note 2, art. 57 al. 6, 59-61.

¹⁹¹ Voir Environnement et Changement climatique Canada, *Rapport d'inventaire national 1990–2018 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, Partie 2, 2020, p. 61-63.

¹⁹² *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ, c. H-4.2, art. 139. Ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles, *Rapport sur l'État des puits d'hydrocarbures inactifs au Québec*, mars 2021, p. 3, propose une définition de ces puits :

« Les puits inactifs sont des puits fermés définitivement et dont la responsabilité a, en général, été libérée en bonne et due forme. Tout recours pour une éventuelle fuite à long terme doit faire l'objet d'une vérification juridique pour déterminer si un responsable solvable peut être identifié. Il importe de noter que, dans de rares cas, on trouve des puits ayant été abandonnés depuis plusieurs décennies, mais pour lesquels la fermeture définitive n'a visiblement jamais eu lieu. »

¹⁹³ L'article 139 LH reste en vigueur.

Au terme des efforts déployés durant cette période, 534 puits d'hydrocarbures inactifs ont été localisés avec succès, laissant donc 241 puits inactifs n'ayant pu être localisés, dont 209 sont maintenant considérés comme non localisables après plusieurs tentatives de recherche sur le terrain.

Parmi les 534 puits inactifs ayant été localisés avec succès, le recensement a permis de repérer 95 puits répartis dans 9 régions administratives qui présentent certains enjeux et qui ont été classés dans le statut de travaux à réaliser. Globalement, les problématiques recensées existent souvent à des degrés faibles et ne représentent pas de danger pour la santé et la sécurité des personnes ou de menaces importantes à la qualité de l'environnement. Les problématiques observées sont soit une émanation de gaz naturel, de la migration de gaz naturel, un léger écoulement de liquide ou des indices de contamination. Plus précisément, sur les 95 puits repérés, 45 sont associés à une émanation ou à une migration de méthane à différents degrés (combinées parfois à de la contamination du sol ou de l'eau), et 22 autres puits sont uniquement associés à une contamination du sol ou de l'eau (ou les deux à la fois). Ainsi, 67 puits inactifs sur les 534 localisés nécessiteront une analyse plus approfondie afin de déterminer, avec les interventions à réaliser, les correctifs appropriés à apporter. »¹⁹⁴

La *Loi sur la fin des hydrocarbures* ne contient pas de disposition qui visent spécifiquement les puits abandonnés. Elle prévoit cependant des dispositions qui affecte la protection des puits fermés et des sites restaurés après la déclaration de satisfaction. En effet, nul ne peut déplacer, déranger ou endommager des équipements ou des matériaux utilisés ou une installation érigée sous le régime de la *Loi sur la fin des hydrocarbures*, sauf autorisation écrite du ministre ou du titulaire de la licence révoquée.¹⁹⁵ De plus, l'écoulement de liquide de même que l'émanation ou la migration de gaz hors d'un puits, même si celui-ci est abandonné ou s'il a fait l'objet d'une déclaration de satisfaction, donne au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles un pouvoir d'ordonnance lorsque l'écoulement, l'émanation ou la migration « représente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes ou des biens ou pour la protection de l'environnement ».¹⁹⁶ Ce pouvoir d'ordonnance permet au ministre d'enjoindre « au titulaire d'une licence révoquée, le cas

¹⁹⁴ Ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles, *Rapport sur l'État des puits d'hydrocarbures inactifs au Québec*, mars 2021, Sommaire. Pour la carte des puits inactifs, voir Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *Inspection des puits*, <<https://mern.gouv.qc.ca/energie/hydrocarbures/inspection-puits/>>. La difficulté à localiser les puits provient de ce que l'obligation d'inscrire la géolocalisation d'un puits n'existe que depuis 1988 : voir *Loi sur les mines*, RLRQ c. M-13.1, art. 164. Selon Pierre Moreau, *Conférence de presse du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et ministre responsable de la Gaspésie-Îles-de-la-Madelaine*, Assemblée nationale du Québec, 1 mai 2018, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-47915.html>>:

« ce n'est que depuis 1974 que les coordonnées de localisation de tous les puits forés s'expriment en degrés de longitude et de latitude et ce n'est que depuis 1988 que l'inscription au Registre foncier de la localisation des puits est obligatoire. Or, entre 1860 et 1988, ce sont plus de 500 puits qui ont été construits, souvent en bois, un matériau qui se dégrade et rend la tâche de les localiser encore plus difficile ».

¹⁹⁵ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 22. Cet article s'applique aux matériaux, installations et équipements visés par les art. 16 à 26. Il est appuyé par des sanctions pénales : *ibid*, art. 56. Sa portée peut soulever des incertitudes : voir *supra* notes 127 à 131. Il reprend l'article 99 de la *Loi sur les hydrocarbures*, RLRQ, c. H-4.2, qui vise les installations seulement, et qui reste en vigueur.

¹⁹⁶ *Loi sur la fin des hydrocarbures*, *supra* note 2, art. 29.

échéant, ou, dans les autres cas, à une personne qui a été titulaire d'une licence en vertu de laquelle le puits a été foré ou à la personne qui a foré le puits » à certaines personnes d'exécuter les travaux nécessaires pour remédier à la situation.

Outre la *Loi sur la fin des hydrocarbures*, le régime de réhabilitation prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement* apparaît particulièrement pertinent à l'égard des puits abandonnés ou sans propriétaire.¹⁹⁷ Ce régime peut être activé notamment par le constat de la présence dans un terrain de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites fixées par règlement.¹⁹⁸ Parmi les personnes possiblement visées par les obligations en découlant se trouvent toute personne ou municipalité qui a eu la garde du terrain à quelque titre que ce soit à partir du 1^{er} mars 2003, de même que toute personne qui a émis ou a permis l'émission des contaminant avant ou après cette date.

Le coût de la prise en charge des puits abandonnés ou inactifs se présente ainsi :

« Combien coûteront les travaux pour les 95 puits abandonnés problématiques ? Il est impossible, à l'heure actuelle, d'obtenir une évaluation précise des coûts de décontamination. Pour le moment, les 30 puits pour lesquels le MERN a inscrit une estimation des coûts nous conduisent à une facture totale de 54 millions de dollars, dans laquelle 16 puits sont évalués à plus de 1 million de dollars. Cette estimation concerne toutefois moins du tiers des 95 puits officiellement à la charge de l'État. Tous ces puits ont été forés par des entreprises qui ont depuis longtemps cessé d'exister. »¹⁹⁹

¹⁹⁷ À l'égard de ce régime, voir *supra* notes 121, 122 et 148, de même que Michel Bélanger, Alexandre Desjardins, « FASCICULE 23 Contamination et réhabilitation des sols », dans JurisClasseur, droit de l'environnement.

¹⁹⁸ Voir *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, art. 31.43, 31.51, 31.51.0.1.

¹⁹⁹ Voir Alexandre Shields, « Omerta sur les puits pétroliers et gaziers qui seront fermés aux frais de l'État », *Le Devoir*, 25 mai 2022, <<https://www.ledevoir.com/>>; Alexandre Shields, « Le gouvernement ignore les coûts du nettoyage des puits pétroliers et gaziers au Québec », *Le Devoir*, 30 novembre 2021, <<https://www.ledevoir.com/>>. À propos des coûts des puits orphelins au Canada, voir Bureau du directeur parlementaire du budget, *Coût estimatif du nettoyage des puits de pétrole et de gaz orphelins du Canada*, 25 janvier 2022, <https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/dpb-pbo/YN5-241-2022-fra.pdf>. Le *Plan d'intervention économique pour répondre à la COVID-19* du gouvernement du Canada prévoyait un financement d'une valeur pouvant aller jusqu'à 1,7 milliard de dollars pour le nettoyage des sites pétroliers et gaziers dans l'Ouest canadien, mais le Québec en est exclu.