



**RÉSUMÉ DES
RÉSULTATS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE :
COÛTS POSSIBLES DES ÉCOULEMENTS
ET DES DÉBRIS**

Juin 2019

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières.....	1
Introduction	1
Commentaires reçus	2
Gestion des coûts possibles des écoulements et des débris.....	2
Évaluation de la santé financière des demandeurs	4
Évaluation du risque posé par des travaux ou des activités	5
Détermination du montant de la preuve de solvabilité et du type de preuve.....	5
Principes fondamentaux	6
Autres approches pour gérer les coûts possibles	8
Conclusion	8

INTRODUCTION

Le 17 septembre 2018, le Bureau de l'organisme de réglementation des opérations pétrolières et gazières (BOROPG) a lancé un processus de consultation publique afin d'avoir des avis sur la gestion des coûts possibles des écoulements et des débris associés aux activités pétrolières et gazières.

Un bref document de travail en langage simple a été mis à la disposition du public sur le site Web du BOROPG, et des annonces ont été publiées à deux reprises dans *NewsNorth* et *L'Aquilon* pour solliciter l'avis du public. Le document de travail a également été présenté sur le fil Twitter du BOROPG.

Des invitations expresses à participer ont été envoyées :

- aux gouvernements autochtones qui détiennent ou revendiquent des droits en vertu de l'article 35;
- aux sociétés qui détiennent des permis d'exploitation relevant de la compétence du BOROPG et à l'Association canadienne des producteurs pétroliers;
- à d'autres organismes de réglementation avec lesquels le BOROPG interagit en raison d'accords de revendications territoriales et de protocoles d'entente;
- à des ministères et à des organismes fédéraux et territoriaux;
- à certains organismes non gouvernementaux du secteur de l'environnement présents aux TNO.

La date limite pour présenter des commentaires était le 28 février 2019. Trois organismes ont présenté des commentaires dans le délai imparti :

- le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO);
- Strategic Oil and Gas Itée;
- la Première Nation Acho Dene Koe.

Le ministère de l'Administration des terres (GTNO) a demandé une prolongation du délai et a présenté ses commentaires le 5 mars 2019.

Au cours de la période de consultation publique, le BOROPG a répondu aux questions posées par les organisations suivantes sur le document de travail :

- Explor;
- GTNO;
- Société régionale inuvialuite;
- Première Nation K'at'l'odeeche;

- Nation des Métis des TNO;
- Office des ressources renouvelables du Wek'èezhii.

Le présent document résume les commentaires reçus durant la période de consultation publique et, dans certains cas, fournit de l'information supplémentaire en réponse aux préoccupations exprimées.

COMMENTAIRES REÇUS

Le document de travail contenait les six questions suivantes.

1. Quelles sont vos préoccupations par rapport à la gestion des coûts potentiels des écoulements et des débris dans la sphère de compétence du BOROPG?
2. Selon vous, de quels renseignements le BOROPG doit-il tenir compte quand il évalue la santé financière d'un demandeur?
3. Selon vous, de quels renseignements le BOROPG doit-il tenir compte quand il évalue les risques des activités proposées?
4. Selon vous, de quels renseignements le BOROPG doit-il tenir compte quand il établit le montant de la preuve de solvabilité et le type de preuve exigés de l'exploitant?
5. Estimez-vous que la liste des principes fondamentaux est complète? Qu'est-ce que vous ajouteriez? Qu'est-ce que vous changeriez ou élimineriez?
6. Le BOROPG devrait-il envisager d'autres façons de gérer les coûts potentiels des écoulements et des débris?

Tous les commentaires reçus sont résumés dans l'ordre dans lequel les questions sont présentées dans le document de travail. Les commentaires généraux ont été fusionnés avec les réponses à la première question, car il y avait beaucoup de recoupements entre les réponses formulées dans les deux cas.

Des renseignements supplémentaires sont parfois présentés après les commentaires pour clarifier une question ou répondre à une préoccupation.

Gestion des coûts possibles des écoulements et des débris

Les commentaires et les préoccupations qui suivent ont été exprimés au sujet de la gestion des coûts possibles des écoulements et des débris relevant de la compétence du BOROPG.

- Il faut préciser les différences qui existent entre les preuves de solvabilité et les dépôts de garantie environnementale établis par les offices de cogestion des

terres et des eaux pour les permis d'utilisation des terres et des eaux afin de remédier au problème de double caution, réelle ou perçue, par le BOROPG, le GTNO et les offices des terres et des eaux.

- Il faut fournir plus d'information sur le processus des preuves de solvabilité, notamment :
 - la définition de la preuve de solvabilité;
 - le processus de révision et de prise de décisions relatif aux preuves de solvabilité;
 - les formulaires approuvés pour les preuves de solvabilité;
 - les renseignements publics et les renseignements confidentiels;
 - le processus utilisé par le BOROPG pour déterminer la fin d'une activité;
 - l'inclusion ou non du suivi post-fermeture et de la production de rapports dans la preuve de solvabilité;
 - le processus utilisé par le BOROPG pour déterminer l'étendue des dommages causés par un écoulement (par exemple, répercussions sur la revégétalisation future du site et empreinte de la perturbation).
- Le BOROPG doit fournir plus de détails sur le mandat que lui confère la Loi et qui consiste à émettre des autorisations à poursuivre des activités pétrolières et gazières à la fois sur les terres du GTNO et sur les terres où les gouvernements autochtones ont des droits de surface ou des droits souterrains ainsi qu'une tenure foncière.
- Le BOROPG doit préciser ses responsabilités vis-à-vis des exploitants autorisés qui ne sont pas en mesure de gérer leurs installations et d'assumer leurs responsabilités, y compris les coûts de remise en état, sur les terres du GTNO et des gouvernements autochtones (c.-à-d. faillites, coquilles organisationnelles et dépôts de garantie insuffisants).
- Le document de travail définit un écoulement comme un déversement de pétrole non autorisé. Il existe de nombreux types d'écoulements autres que les écoulements de pétrole. La définition d'écoulements doit être élargie pour englober tous les types de substances dangereuses réglementées en vertu des lois applicables.

Le document de travail avait pour but de présenter en langage clair et accessible à tous les lecteurs les questions relatives aux preuves de solvabilité et d'obtenir leur avis sur les principes sur lesquels devraient s'appuyer des lignes directrices sur ce type de preuves. Si des lignes directrices sur les preuves de solvabilité doivent être mises en place, le BOROPG procédera comme il a l'habitude de le faire, à savoir qu'il diffusera une version provisoire de ces lignes directrices pour consultation officielle auprès des titulaires de droits autochtones et des détenteurs de droits revendiqués et pour consultation supplémentaire du public avant de les finaliser.

Les lignes directrices sur les preuves de solvabilité permettraient de répondre aux questions soulevées au sujet du processus et des objectifs associés à ces preuves. Le projet de loi 37, actuellement à l'étude par l'Assemblée législative, propose quelques modifications à la *Loi sur les opérations pétrolières des Territoires du Nord-Ouest* susceptibles de répondre aux préoccupations exprimées sur la transparence du processus des preuves de solvabilité.

Le contenu de la *Loi sur les opérations pétrolières des Territoires du Nord-Ouest*, y compris la définition d'écoulements, ne relève pas de l'autorité du BOROPG. Le BOROPG ne peut pas adopter une définition du mot « écoulement » contraire à la Loi ou plus large que celle établie par la Loi.

Évaluation de la santé financière des demandeurs

Voici les points que l'organisme de réglementation devrait prendre en considération lorsqu'il évalue la santé financière d'un demandeur.

- Conformité de l'exploitant aux exigences du Registre des sociétés aux TNO et dans les autres territoires ou provinces où il travaille.
- Capacité de l'exploitant à fournir une garantie d'exécution sous la forme d'un cautionnement couvrant les frais de nettoyage.
- États financiers de l'exploitant.
- Actif immobilier de l'exploitant à l'extérieur des TNO.
- Autres projets en cours de l'exploitant et degré de responsabilité financière et environnementale qu'il a démontré à l'égard de ces projets.
- Cycle de vie prévu du projet de l'exploitant. S'il s'agit d'un projet à long terme, l'autorité de réglementation doit envisager la mise en place de mesures de protection contre la possibilité que l'exploitant fasse faillite ou perde sa capacité financière pendant la durée du projet.

Selon un participant à la consultation, les facteurs qui pourraient être considérés comme « atténuants » dans la santé financière d'un demandeur (par exemple le bilan positif d'une entreprise ou l'existence et l'importance d'une société mère) pourraient avoir moins de poids au cours des prochaines années, car le pétrole perd de sa rentabilité et même les grands exploitants éprouvent des difficultés financières ou font faillite.

En ce qui concerne la conformité aux exigences du Registre des sociétés, les exploitants doivent être titulaires d'un permis d'exploitation, qui doit être renouvelé chaque année. Les exigences sur les demandes de permis d'exploitation sont énoncées dans le *Règlement sur les opérations sur le pétrole et le gaz*. Pour faire une demande de permis, le demandeur doit être :

1. âgé d'au moins 18 ans;
2. une société enregistrée et en règle aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions des TNO*;
3. une société autorisée à exploiter une entreprise dans une province ou un territoire.

Évaluation du risque posé par des travaux ou des activités

Voici les points que l'organisme de réglementation devrait prendre en considération lorsqu'il évalue le risque posé par des activités ou des travaux proposés.

- L'éloignement et l'accessibilité de l'exploitation ainsi que les éventuelles limitations opérationnelles pour le confinement et la récupération des écoulements.
- Les coûts sociaux potentiels qui pourraient être assumés par les propriétaires fonciers des environs en raison de la présence d'écoulements ou de débris.
- Les répercussions sociales potentielles résultant de dommages causés à l'environnement (par exemple les pertes de revenus des propriétaires fonciers et des voyageurs).
- Les considérations environnementales et sociales propres au site (résidences à proximité, fréquence des utilisations traditionnelles et autres).
- La nature de l'exploitation, y compris les composants de l'infrastructure.
- Le type de fluide produit (par exemple, acide ou non, lourd ou léger).
- Le statut du projet (par exemple opérationnel ou suspendu).
- L'historique des écoulements occasionnés par le promoteur, y compris la fréquence et les interventions.
- La pleine mesure des pertes potentielles de possibilités de chasse, de pêche et de récolte par les communautés autochtones, y compris les répercussions sur les points d'accès à ces secteurs et les répercussions sur la santé et les déplacements des ressources visées.

Détermination du montant de la preuve de solvabilité et du type de preuve

Voici les points que l'organisme de réglementation devrait prendre en considération lorsqu'il décide du montant de la preuve de solvabilité et du type de preuve requis.

- Le coût total du nettoyage une fois que chaque puits est installé et après son abandon.
- Le risque objectif et raisonnable posé par le projet (probabilité d'écoulements ou de débris et gravité potentielle) ainsi que la santé financière de l'exploitant.

- La couverture d'assurance de l'exploitant au titre de la preuve de solvabilité requise et comme substitut possible à une garantie en espèces en cas d'écoulement ou de débris.
- Le nombre et le type de parties susceptibles d'être touchées par le projet (par exemple des particuliers ou des collectivités entières).
- La valeur des pertes et des dommages liés à la perte d'activités traditionnelles de récolte et d'utilisation du territoire. Ces renseignements peuvent avoir été recueillis par les Premières Nations touchées. Si ce n'est pas le cas, l'exploitant doit assumer les coûts de la collecte des renseignements appropriés au moyen d'études sur l'utilisation traditionnelle ou d'autres travaux équivalents pour les Premières Nations concernées.

Principes fondamentaux

Le document de travail suggérait la liste de principes fondamentaux suivante pour la gestion des coûts possibles des écoulements et des débris.

- Les exploitants sont financièrement responsables du cycle complet des activités pétrolières et gazières.
- Les TNO ne devraient pas compter d'infrastructures pétrolières et gazières orphelines qui entraînent des coûts pour la population, les gouvernements autochtones et les autres propriétaires fonciers.
- L'entreprise qui a mené les activités pétrolières et gazières à la source de rejets ou de débris et ses successeurs en gardent la responsabilité.
- L'organisme de réglementation doit toujours garder le dépôt à titre de preuve de solvabilité s'il y a des risques de rejets ou de débris associés à une activité.
- L'exploitant :
 - doit planifier adéquatement les coûts du cycle complet des activités pétrolières et gazières et en rendre compte;
 - doit avoir les ressources financières nécessaires à la gestion des coûts du cycle complet des activités pétrolières et gazières;
 - doit procéder en bonne et due forme à l'abandon des puits ou au déclassement des installations qui ne seront plus utilisés.
- Les décisions liées à la gestion des coûts potentiels des rejets et débris doivent :
 - être fondées sur des renseignements objectifs sur l'exploitant, les activités, les risques afférents et les coûts potentiels;
 - tenir compte de l'ampleur des activités et des risques;
 - tenir compte des responsabilités existantes et du dossier de l'entreprise.
- Les décisions liées à la gestion des coûts potentiels des rejets et débris doivent être revues à intervalles réguliers au cours du cycle des activités afin de tenir

compte de l'évolution des risques associés au projet et de la santé financière de l'exploitant.

Les commentaires suivants ont été reçus au sujet des principes proposés.

- Le principe selon lequel les décisions relatives aux preuves de solvabilité devraient « être fondées sur des renseignements objectifs sur l'exploitant, les activités, les risques afférents et les coûts potentiels » devrait être reformulé afin d'inclure des renseignements sur les perturbations du territoire causées par l'activité, y compris les répercussions sur la végétation naturelle, les habitats essentiels ou désignés et les coûts du rétablissement de la faune et de la restauration de l'habitat.
- La liste de principes devrait inclure des principes « de précaution », ce qui signifie que les exploitants sont non seulement tenus de payer pour tout dommage causé, mais qu'ils sont aussi tenus de prévenir les dommages lorsqu'ils en ont la possibilité, même lorsque toutes les preuves ne sont pas facilement accessibles.
- La liste des principes fondamentaux est complète, juste et raisonnable; elle correspond aux responsabilités qui incombent aux exploitants dans d'autres provinces ou territoires. Le BOROPG devrait préciser comment l'organisme de réglementation déterminera qu'il n'y a plus de risques d'écoulement ou de débris provenant de travaux ou d'activités.
- Le principe selon lequel les exploitants doivent abandonner ou déclasser les « puits et les installations qui ne seront plus utilisés » devrait être harmonisé avec le calendrier indiqué dans le document intitulé *Bulletin d'application et directives pour la suspension de l'exploitation et l'abandon d'un puits*, et le BOROPG devrait préciser la méthode de décaissement des paiements au titre de la preuve de solvabilité au fur et à mesure que les travaux [d'abandon ou de déclassement] sont entrepris.
- Comment le BOROPG va-t-il gérer les situations dans lesquelles l'activité est réputée terminée et la preuve de solvabilité décaissée et où, plus tard, un problème survient? Il est également possible que la preuve de solvabilité d'une société insolvable ne couvre pas les coûts réels. Comment le BOROPG va-t-il gérer concrètement ces situations? Dans une certaine mesure, il faut encore disposer d'un programme pour les « infrastructures orphelines ».
- Le BOROPG doit être prêt à aller dans un sens ou dans l'autre (vers une preuve de solvabilité plus élevée ou moins élevée), selon les résultats constatés dans les examens réguliers de l'évolution du risque et de la santé financière des exploitations concernées.
- Le terme « abandon » peut inciter les exploitants à effectuer un nettoyage minimal des lieux. Des mesures de sécurité adéquates doivent être incluses

dans le déclassement, telles que l'installation de clôtures ou de barricades autour des puits ou des autres infrastructures, afin de protéger les populations d'animaux sauvages et de prévenir les dommages accidentels aux infrastructures, telles que les têtes de puits.

Le terme « abandon » est utilisé dans le *Règlement sur le forage et l'exploitation des puits de pétrole et de gaz* (RFEPGG) et dans l'ensemble du secteur au Canada. Le RFEPGG définit un puits abandonné comme « un puits ou une partie d'un puits qui a été obturé de façon permanente » [paragraphe 1(1)]. En vertu de l'article 56 du RFEPGG, un puits abandonné doit être laissé dans un état tel qu'il assure l'isolement de toute couche renfermant du pétrole ou du gaz, toute couche de pression distincte et, dans le cas d'un puits terrestre, de toute couche d'eau potable et qu'il empêche l'écoulement ou le rejet de fluides de formation du trou de sonde.

Le document intitulé *Bulletin d'application et directives pour la suspension de l'exploitation et l'abandon d'un puits*, publié par l'organisme de réglementation en 2017, contient des renseignements sur les méthodes à utiliser pour obturer un puits de façon permanente et traite des exigences sur l'isolement des zones d'eau potable. Les directives exigent également que la tête des puits abandonnés soit enlevée (coupée et obturée) et que l'infrastructure de surface associée à l'ensemble de l'exploitation du puits soit enlevée dans les 12 mois suivant les travaux de coupe et d'obturation.

Autres approches pour gérer les coûts possibles

Les points suivants ont été suggérés en tant qu'autres moyens pour gérer les coûts possibles des écoulements et des débris.

- Produits de type assurance tels que les cautionnements.
- Taxe imposée aux exploitants à même leurs frais d'aménagement, laquelle pourrait être utilisée pour réduire les coûts de gestion des écoulements et des débris qui ne peuvent pas être assumés par l'exploitant (par exemple en raison d'une faillite) ou qui sont des vestiges d'aménagements antérieurs.

CONCLUSION

La consultation publique sur les coûts possibles des écoulements et des débris a donné lieu à des commentaires utiles. Les commentaires indiquent clairement que :

- le but des preuves de solvabilité exigées en vertu de la *Loi sur les opérations pétrolières* doit être précisé, en particulier les différences entre une preuve de solvabilité et le dépôt de garantie requis pour l'obtention d'un permis d'utilisation

des terres et des eaux délivré en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*.

- Les lignes directrices futures doivent traiter des aspects pratiques de la preuve de solvabilité – comment déterminer le montant, quels formulaires sont acceptables, comment et quand peut-elle être ajustée, quand sera-t-elle levée, etc.
- Les principes proposés sont acceptables en général, bien que leur mise en œuvre par l'entremise de lignes directrices puisse exiger une approche plus détaillée ou plus nuancée.

Les commentaires reçus seront utilisés dans l'élaboration de lignes directrices sur les preuves de solvabilité, avec les résultats de la recherche sur les pratiques réglementaires optimales mises en œuvre dans d'autres provinces et territoires.

Le BOROPG remercie toutes les personnes et toutes les organisations qui ont pris le temps de participer au processus de consultation publique.