

N° 377

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mars 2011

PROPOSITION DE LOI

visant à interdire l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de schiste,

PRÉSENTÉE

Par Mme Nicole BRICQ, MM. Didier GUILLAUME, Michel TESTON, Simon SUTOUR, Alain FAUCONNIER, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BERTHOU, Yannick BODIN, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Alima BOUMEDIENE-THIERY, Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Yves CHASTAN, Jean-Louis CARRÈRE, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Claude DOMEIZEL, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Jean-Noël GUÉRINI, Ronan KERDRAON, Mme Bariza KHIARI, MM. Serge LAGAUCHE, Serge LARCHER, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Jacky LE MENN, Mme Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Mme Gisèle PRINTZ, M. Robert NAVARRO, Mme Renée NICOUX, MM. Jean-Marc PASTOR, François PATRIAT, Marcel RAINAUD, Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Roland RIES, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Mme Dominique VOYNET et les membres du groupe socialiste (1), apparentés (2) et rattachés (3),

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérit-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Yves Chastan, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Serge Godard, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, MM. Claude Jeannerot, Ronan Kerdraon, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiva.

(3) *Rattachés administrativement :* Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, M. Jean Desessard et Mme Dominique Voynet.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au cours de la période récente, les groupes et sociétés du secteur industriel énergétique ont érigé les hydrocarbures de schistes, hydrocarbures non conventionnels, en une nouvelle source énergétique « providentielle » face aux incertitudes pesant sur les ressources énergétiques traditionnelles et à leur coût. Il n'existe pourtant pas à ce jour de législation spécifique à ce nouveau type de ressource, situation dont des sociétés financières ou à but financier tirent profit et programment des travaux d'exploration d'huile de schiste grâce à des permis d'exploitation de pétrole conventionnel¹.

Alors que cette exploitation d'hydrocarbures non conventionnels existe depuis plus de dix ans en Amérique du Nord et présente des incidences notables sur l'environnement de plus en plus dénoncées, c'est dans la plus grande opacité et sans aucune concertation que le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a octroyé trois permis d'exploration spécifiques en avril 2010 et de nombreux autres permis exclusifs de recherches n'opérant aucune distinction entre mines d'hydrocarbures conventionnels et mines d'hydrocarbures de schistes aux producteurs pétroliers ou gaziers.

L'objet de la présente proposition de loi est dans un premier temps d'interdire l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels et dans un second temps de soumettre la délivrance des permis de recherche et des concessions aux principes d'information et de participation des citoyens à l'élaboration de projets ayant une incidence majeure sur l'environnement ou l'aménagement du territoire impliquant donc une large information au public, des études d'impact et une procédure d'enquête publique.

¹ En Seine-et-Marne, la société Vermilion envisage la recherche d'huile de schistes en vertu de l'arrêté préfectoral n° 09/DAIDD/M/006 de mise à niveau de l'encadrement réglementaire applicable à la concession de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux de Champotran.

Il est notable de constater que ces permis ont été accordés en plein examen par le Parlement, du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dernière étape du processus du Grenelle de l'environnement engagé en 2007, sensé traduire de façon normative les objectifs et principes de gouvernance précédemment affirmés.

Sur la forme, le Grenelle de l'environnement était caractérisé par la volonté de nouer le dialogue entre élus locaux, représentants de l'administration, syndicats de salariés et d'employeur et associations de protection de l'environnement. Or, les élus locaux, les associations environnementales, les citoyens ont découvert tardivement, après la délivrance des autorisations que leur territoire était concerné par l'exploration et l'exploitation.

Ils se sont mobilisés dans tous les départements concernés par la délivrance de ces permis. Il est dommageable qu'aucune place n'ait été laissée à la démocratie du respect mutuel qui prévalait dans l'esprit du Grenelle de l'environnement. Force est de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la Commission nationale du débat public n'a pas été saisie, ce qui contrevient aux règles les plus élémentaires des procédures de transparence.

En matière de politique énergétique, les auteurs estiment qu'il est nécessaire de revenir aux principes du Grenelle de l'environnement en privilégiant le déploiement de moyens susceptibles d'économies d'énergie substantielles. Au lieu de cela, le gouvernement paraît naviguer à vue et surtout, répondre au coup par coup aux souhaits des groupes énergétiques qui voient dans les hydrocarbures non conventionnels des sources de profit immédiates ou futures.

En effet, la recherche de profit ne saurait prévaloir sur la santé publique et l'environnement. Or, ce type d'hydrocarbures, emprisonné dans du schiste, nécessite la fracturation hydraulique de la roche comportant des risques d'atteinte à l'environnement dans la mesure où elles requièrent une consommation d'eau très élevée et pouvant être aussi néfaste pour le climat que l'extraction et la combustion du charbon, comme l'a démontrée l'étude d'une équipe de scientifiques de l'université américaine de Cornell.

Par ailleurs, elle implique des difficultés quant à la gestion des déchets, mais aussi une remontée en surface du fluide de fracturation nécessitant un traitement ou un reversement dans des réservoirs géologiques naturels, et enfin, l'usage d'un certain nombre d'adjuvants chimiques qui mettent en cause la qualité de la nappe phréatique.

Pour ces raisons, une telle technique est en contradiction sur le fond avec la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », ainsi qu'avec la loi n° 2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

Il est utile de rappeler que le 8 octobre 2008, introduisant le projet de loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire tenait ces propos : « Le Grenelle est né de la conviction que nous entrons dans un nouveau monde. Nous avons vécu un siècle et demi dans l'illusion : celle de la profusion des ressources naturelles et des matières premières, comme l'eau et les forêts, celle d'un climat stable, d'un air sans CO₂, d'une biodiversité infinie et sans cesse renouvelée ; l'illusion de terres fertiles et agricoles illimitées, permettant une production et une urbanisation sans fin. Si, dans cette période, nous avons connu une formidable amélioration de notre qualité de vie et d'énormes progrès médicaux et scientifiques, nous avons également vécu dans une sorte d'aveuglement, sans prendre conscience que tous nos progrès, tous nos actes de production et de consommation nécessitaient de prélever sur les fruits de la nature plus que celle-ci ne pouvait reconstituer. »

Ainsi, dans son article 19 la loi Grenelle I ambitionne de « réduire le recours aux énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre ». De même, l'article 27 a pour objectif de « garantir l'approvisionnement durable en eau de bonne qualité propre à satisfaire les besoins essentiels des citoyens. » Par ailleurs, dans cet article, l'État s'engage à promouvoir « des actions visant à limiter les prélèvements et les consommations d'eau. ». En outre, l'article 49 concernant la gouvernance est ignoré. Cet article prévoit de « construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation ». Selon l'article 51, « les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels. »

La contradiction s'approfondit à la lecture de l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier publiée au Journal officiel du 25 janvier 2011, ordonnance qui aurait dû faire l'objet d'une loi de ratification pour acquérir une valeur législative, et qui aux yeux des auteurs contrevient à la Charte de l'environnement. De plus, elle méconnaît les engagements internationaux et communautaires

souscrits par la France, telle la Convention d'Aarhus, la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le protocole de Kyoto.

Parallèlement à ces dangers environnementaux, les secteurs professionnels de l'agriculture et du tourisme s'inquiètent des dommages importants que pourraient engendrer sur leurs activités ces techniques d'exploration qui nécessitent également de très nombreux lieux de forages à l'intérieur de la superficie octroyée à chaque permis. La liste des départements² concernés atteste de la réalité de cette menace sur l'activité économique qui s'y déploie. Parmi eux, la Drôme, l'Ardèche et la Seine-et-Marne sont d'ores et déjà concernés par l'exploration d'hydrocarbures de schiste.

Au Québec, à l'issue d'une étude de six mois, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement a recommandé, dans un rapport du 8 mars 2011, de décider d'un temps d'arrêt dans l'exploration ainsi que l'exploitation des gaz de schiste afin de disposer du temps nécessaire à l'élaboration d'une évaluation environnementale stratégique. Dès lors, il apparaît évident aux signataires de la présente proposition de loi que l'annonce, par le Premier ministre, le 11 mars 2011, de la suspension des travaux jusqu'au 15 juin 2011 est très insuffisante eu égard à l'importance des travaux scientifiques à mener sur ces questions. De plus, le rapport commandé par le Gouvernement concernant les enjeux environnementaux de l'exploitation des gaz de schiste sera publié le 31 mai et le rapport de la mission d'information sur les gaz de schiste de l'Assemblée nationale doit être rendu le 8 juin. Il serait anormal que l'on ne se donne pas le temps d'en tirer tous les enseignements.

Afin de tenter d'apaiser l'hostilité légitime des populations et des élus, le Gouvernement justifie la délivrance des permis en opérant une distinction entre permis d'exploration et permis d'exploitation. Celle-ci n'apparaît pas opératoire aux auteurs de la proposition de loi. L'exploration des hydrocarbures non conventionnels n'a rien de commun avec celle des hydrocarbures conventionnels, puisque la mise en œuvre de la technique de fracturation hydraulique est nécessaire dès cette première phase. De plus, au vu des investissements massifs réalisés dans ce processus d'exploration par les entreprises titulaires d'un permis exclusif de recherches, à l'évidence, les forages de prospection ne sont que la première étape du processus industriel minier.

² Ardèche, Aveyron, Drôme, Gard, Hérault, Lot, Lozère, Savoie, Seine-et-Marne, Vaucluse, ...

Enfin, aucune autre technique n'existe qui permettrait d'exploiter ces hydrocarbures de schiste sans causer de dégâts irrémédiables pour l'environnement. Et force est de constater que ce sont précisément des sociétés nord-américaines aguerries aux techniques de fracturation hydraulique qui, en partenariat avec des groupes énergétiques français, ont obtenu lesdits permis.

Les auteurs de la présente proposition de loi considèrent que le processus de concertation et d'information ne saurait être court-circuité et la suspension des travaux courant jusqu'à la mi-juin ne permet pas de répondre aux exigences minimales relatives au respect des procédures démocratiques. C'est pourquoi la proposition a pour objet à la fois d'interdire l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures non conventionnels et d'annuler les arrêtés ministériels accordant des permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures gazeux ou liquides en France, ainsi qu'à garantir la transparence des activités d'exploration et d'exploitation.

L'**article 1^{er}** pose le principe d'interdiction en France de toute exploration et d'exploitation des mines de gaz et d'huile de schiste en application du principe de précaution et de la Charte de l'environnement

L'**article 2** a pour objet d'abroger les permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux afin de pouvoir procéder à une analyse précise visant à distinguer les permis concernant l'exploration ou l'exploitation d'hydrocarbures conventionnels de ceux concernant l'exploration ou l'exploitation d'hydrocarbures de schiste. À l'avenir, il faudra veiller à que ces permis stipulent le gisement visé ainsi que le procédé d'extraction utilisé.

L'**article 3** propose de compléter les dispositions du code de l'environnement concernant la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Ces dispositions ont été prises en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement selon lequel « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Cet article propose de conditionner explicitement la délivrance d'un permis exclusif de recherche de substances concessibles, tel que prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier, ainsi que l'octroi de concessions prévu par l'article L. 132-1 et suivants du code minier, au respect du principe de participation du public énoncé aux articles L. 120-1 et suivants du code de l'environnement.

L'**article 4** propose de compléter les dispositions du code de l'environnement concernant l'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement en insérant un article additionnel après l'article L. 122-3-5. Cet article conditionne explicitement la délivrance d'un permis exclusif de recherche de substances concessibles, tel que prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier, ainsi que l'octroi de concessions prévu par l'article L. 132-1 et suivants du code minier, à la réalisation d'une étude d'impact préalable puis à la consultation du public.

L'**article 5** propose de compléter les dispositions du code de l'environnement concernant l'enquête publique en insérant un article additionnel après l'article L. 123-1. Cet article conditionne explicitement la délivrance d'un permis exclusif de recherche de substances concessibles, tel que prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier, ainsi que l'octroi de concessions prévu par l'article L. 132-1 et suivants du code minier, à la réalisation d'une enquête publique préalable afin de rendre obligatoire l'information du public et le recueil de ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'exploration et l'exploitation de gaz et d'huile de schiste sont interdites sur le territoire national.

Article 2

Sous réserve de décision de justice ayant acquis autorité de chose jugée, tout permis exclusif de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux est abrogé.

Article 3

- ① Après l'article L. 120-2 du code de l'environnement, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 120-3. – I. – Le respect de la procédure prévue par le présent chapitre conditionne la délivrance du permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier.*
- ③ « *II. – Le respect de la procédure prévue par le présent chapitre conditionne l'octroi de la concession de mines prévue aux articles L. 132-1 et suivants du code minier. »*

Article 4

- ① Après l'article L. 122-3-5 du code de l'environnement, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 122-3-6. – I. – Le respect de la procédure prévue par la présente section conditionne la délivrance du permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier.*
- ③ « *II. – Le respect de la procédure prévue par la présente section conditionne l'octroi de la concession de mines prévue aux articles L. 132-1 et suivants du code minier. »*

Article 5

- ① I. – Après l'article L. 123-1 du code de l'environnement, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. 123-1-1 – Le permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier ne peut être accordé que s'il est précédé d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre. »*
- ③ II. – En conséquence, la dernière phrase de l'article L. 122-3 du code minier est supprimée.