



**Rapport de la commission des pétitions et des grâces
au Grand Conseil**

- en réponse à la pétition d'un groupe de citoyens, "Non au forage d'hydrocarbures dans le Val-de-Travers"**
- à l'appui d'un projet de loi instaurant un moratoire sur les forages destinés à la recherche ou à l'extraction d'hydrocarbures**

(Du 19 février 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La pétition "Non au forage d'hydrocarbures dans le Val-de-Travers" a été soumise à la commission des pétitions et des grâces, en date du 6 novembre 2013. La commission a été interpellée par cette pétition et a décidé d'y donner suite par un projet de loi imposant un moratoire de 10 ans pour tout forage d'hydrocarbure sur le territoire du canton.

1. INTRODUCTION

Lors de ses séances des 6 et 27 novembre 2013, 8 janvier et du 19 février 2014 pour l'adoption de son rapport, la commission des pétitions et des grâces (ci-après: la CPG) a examiné la pétition d'un groupe de citoyens, du 3 septembre 2013, intitulée "Non au forage d'hydrocarbures dans le Val-de-Travers" (ci-après: la pétition).

M. Yvan Perrin, conseiller d'Etat, chef du DDTE, a assisté aux séances de la commission à ce sujet.

Lors de la séance du 6 novembre 2013, la commission a également reçu une délégation des pétitionnaires, composée de M^{mes} et M. Isabelle de Warengien, Virginia Halecka Cattin et Wolfgang Alter.

Composition de la commission

Présidente:	M ^{me}	Sylvie Fassbind-Ducommun, socialiste
Vice-président:	M.	André Obrist, libéral-radical
Rapporteur:	M.	Alain Gerber, libéral-radical
Membres:	M.	Jean-Daniel Ribaux, socialiste
	M.	Daniel Huguenin-Dumittan, socialiste
	M ^{me}	Mary-Claude Fallet, libéral-radical
	M.	Thierry Michel, libéral-radical
	M ^{me}	Gabrielle Würgler, Verts
	M.	Olivier Forel, POP-SOL
	M.	Marc Schaefroth, UDC
	M.	Jean-Pascal Donzé, UDC

Lors de l'une ou l'autre des séances de la commission, M^{me} Würgler, M. Donzé et M. Gerber ont été remplacés respectivement par M^{me} Angst, M. Fatton et M. Nardin.

2. PETITION

Le 3 septembre 2013, un groupe de citoyens a déposé la pétition suivante:

Pétition "Non au forage d'hydrocarbures dans le Val-de-Travers"

Le collectif citoyen "Non à l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures" demande au canton de Neuchâtel et à la commune de Val-de-Travers la mise en place d'un moratoire sur tout forage de gaz conventionnel ou non-conventionnel, y compris gaz de schiste, dans la commune de Val-de-Travers.

Tout projet de forage comporterait de sérieux dangers pour la population:

- *Émissions de gaz à effet de serre renforçant le réchauffement climatique*
- *Risque de contamination de l'eau potable alimentant 70% des habitants du canton*
- *Pollution de l'air et du sol par les produits chimiques utilisés lors de l'exploration et de l'exploitation*
- *Impact hautement négatif sur le paysage aux portes du Creux-du-Van, 1^{er} site touristique du canton*
- *Nuisances sonores importantes dues aux travaux de forage et au trafic des multiples camions*
- *Perte de la qualité de vie et de la valeur foncière des propriétés des habitants de la commune.*

La pétition est munie de 10.518 signatures, de provenances diverses.

3. TRAITEMENT DE LA PETITION PAR LA COMMISSION

En date du 6 novembre 2013 le Grand Conseil a accepté le postulat Laurent Suter 13.159, du 26 juin 2013, "Moratoire sur le gaz de schiste", et la motion de la commune de Val-de-Travers 13.160, du 27 juin 2013, "Initiative communale interdisant la prospection et l'exploitation de gaz de schiste dans le sous-sol neuchâtelois".

Pour le Conseil d'Etat ainsi que certains commissaires, cette acceptation semble une réponse suffisante à la problématique de l'exploitation de gaz dans le canton. Toutefois, la commission dans sa grande majorité a été interpellée par cette pétition. En effet, les captages des gorges de l'Areuse fournissent 70% de la population neuchâteloise en eau potable, soit 110.000 personnes. Dès lors, prendre le risque de pratiquer un forage exploratoire d'hydrocarbures traversant la couche aquifère et de provoquer une éventuelle pollution importante des réserves en eau, malgré les garanties émises, apparaît à la commission comme étant disproportionné en rapport au gain espéré.

La commission n'a pas jugé nécessaire de requérir l'avis d'experts en la matière afin de se prononcer.

4. AVIS DE LA COMMISSION ET CONCLUSION

Par 9 voix contre 2, la commission décide de donner suite à la pétition.

Par 8 voix contre 1, la commission décide de déposer un projet de loi.

5. PROJET DE LOI

La commission ayant décidé de donner suite à la pétition "Non au forage d'hydrocarbures dans le Val-de-Travers" fait usage de son droit d'initiative selon l'art. 259 de l'OGC et vous propose le projet de loi ci-joint.

5.1. Débat général

Afin de donner suite à cette pétition, la commission a exploré les différents moyens à sa disposition. Elle a choisi le projet de loi, car cela lui permet d'apporter une réponse adéquate et rapide à la question, et d'éviter que le débat ne s'enlise.

5.2. Vote final

Au vote final, la commission accepte ce projet de loi par 9 voix contre 1 et 1 abstention (M. Nardin n'ayant pas participé aux autres séances de la commission, n'a pas souhaité voter).

6. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

La législation sur les mines et les carrières découle du droit régalien de l'Etat à disposer du sous-sol, qui relève de son domaine public. L'article 664 du code civil réserve du reste expressément la législation cantonale en matière d'exploitation des biens du domaine public. Le législateur cantonal est souverain pour décider des conditions et modalités de l'octroi de concessions. Dans ce cadre, il peut restreindre ou interdire l'exploitation du sous-sol ou encore limiter les moyens employés dans la recherche de mines d'une part, dans l'exploitation d'une concession d'autre part.

7. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS LÉGALES

La loi sur les mines et les carrières (LMiCa), du 22 mai 1935, comprend trois titres:

- titre I sur les mines (article premier à 29);
- titre II sur les carrières en galerie (art. 30 à 34);
- titre III contenant une disposition pénale (art. 35), une clause abrogatoire du droit antérieur (art. 36) et les dispositions finales (art. 37).

Le moratoire proposé est, par essence, temporaire. Cette particularité explique que la disposition s'y rapportant n'est pas insérée dans le titre I consacré aux mines. Le caractère temporaire du moratoire justifie que ce dernier trouve son ancrage légal dans une partie nouvelle de la loi consacrée spécifiquement à cet objet.

Art. 34a

La législation distingue la recherche des mines de leur exploitation. L'octroi d'un permis de recherche est de la compétence du Conseil d'Etat tandis que le Grand Conseil statue sur les demandes de concession concernant l'exploitation d'une mine. L'article 34a nouveau tient compte de cette distinction. Il précise que le moratoire en matière de

forage vaut tant dans le cadre du permis de recherche que dans le cadre de l'exploitation d'une concession qui, par hypothèse, amènerait à l'extraction d'hydrocarbures.

L'article 34a précise aussi la durée du moratoire. Celle-ci est de dix ans et son terme – le 30 juin 2024 – est fixé dans la loi pour des raisons de clarté.

Le terme d'hydrocarbures est généralement utilisé pour faire référence, en particulier, au pétrole et au gaz naturel. Pour éviter toute ambiguïté, l'alinéa 2 précise que la notion d'hydrocarbures au sens de la nouvelle disposition ne concerne que le pétrole et le gaz naturel. Le moratoire en matière de forage ne serait ainsi pas applicable à la recherche ou à l'exploitation de charbon ou d'asphalte, par exemple.

Les actualités font usage d'un vocabulaire diversifié s'agissant du pétrole et du gaz naturel et de leur extraction. Combustible fossile, huile minérale, pétrole conventionnel, gaz non-conventionnel, fracking, sables bitumineux, gaz de schiste, etc. sont autant de termes souvent lus et entendus. Pour éviter de tomber dans des considérations par trop techniques, l'alinéa 2 insiste sur la substance, l'essence des éléments en question (pétrole et gaz naturel) plutôt que d'essayer de lister les différentes formes sous lesquelles ils peuvent être présents dans le sol.

Disposition transitoire

Pour que le moratoire puisse déployer ces effets, il est nécessaire qu'il soit applicable immédiatement non seulement à toute nouvelle demande de recherche de mines et à toute nouvelle demande de concession, mais aussi à tous les permis de recherches et à toutes les concessions existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Tel est l'objectif visé par la disposition transitoire.

8. INFLUENCE SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

9. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ETAT

Le projet de loi n'a pas de conséquences sur le personnel de l'Etat.

10. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Le projet de loi n'entraîne pas de conséquences financières pour l'Etat.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption de la loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 309 OGC).

12. RÉFÉRENDUM

La loi est soumise au référendum populaire facultatif (art. 42, al. 1, let. a, Cst. NE).

13. CLASSEMENT DU POSTULAT 13.159 ET DE LA MOTION 13.160

Le projet de loi de la commission ayant une portée plus large que le postulat Laurent Suter 13.159, du 26 juin 2013, " Moratoire sur le gaz de schiste", ainsi que de la motion de la commune de Val-de-Travers 13.160, du 27 juin 2013, "Initiative communale interdisant la prospection et l'exploitation de gaz de schiste dans le sous-sol neuchâtelois", et dans la mesure où il répond à ces deux objets, leur examen devient donc sans pertinence. En fixant à dix ans la durée du moratoire, la commission ne prononce certes pas une interdiction totale, comme le souhaiterait la commune de Val-de-Travers, mais permet de laisser entrevoir l'évolution de la science, des technologies et des besoins, et de réexaminer la situation ultérieurement en cas de besoin.

La commission propose par conséquent au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat 13.159 ainsi que de la motion 13.160 (cf. respectivement les annexes 1 et 2).

14. CONCLUSION

La commission se détermine donc pour donner suite à la pétition par 9 voix contre 2 et propose au Grand Conseil d'en faire de même.

Par 9 voix contre 1 et 1 abstention (M. Nardin n'ayant pas participé aux autres séances de la commission, n'a pas souhaité voter), la commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 19 février et propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après et de classer le postulat 13.159 et la motion 13.160.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 19 février 2014

Au nom de la commission
des pétitions et des grâces:

La présidente,
S. FASSBIND-DUCOMMUN

Le rapporteur,
A. GERBER

Loi
instaurant un moratoire sur les forages
destinés à la recherche ou à l'extraction d'hydrocarbures

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission des pétitions et des grâces, du 19 février 2014,
décède:

Article premier La loi sur les mines et les carrières (LMiCa), du 22 mai 1935, est modifiée comme suit:

Titre précédant l'article 34a (nouveau)

TITRE IIA

Moratoire en matière de forages

Art. 34a (nouveau)

¹Dans le cadre de permis de recherche ou d'octroi de concessions, aucun forage destiné à la recherche ou à l'extraction d'hydrocarbures n'est autorisé avant le 30 juin 2024.

²Par hydrocarbures, on entend le pétrole et le gaz naturel sous toutes les formes dans lesquelles ils peuvent être présents dans le sol.

Disposition transitoire à la modification du ...

L'article 34a est applicable à tous les permis de recherche délivrés et à toutes les concessions existantes au moment de son entrée en vigueur.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Si aucune annonce préalable de référendum n'est valablement déposée, la présente loi entre en vigueur le 1^{er} jour du 2^e mois qui suit l'échéance du délai d'annonce préalable.

²Si aucune demande de référendum n'est déposée, la loi entre en vigueur le jour qui suit l'échéance du délai référendaire.

³Si une demande de référendum est déposée mais qu'il est établi que cette demande n'a pas abouti, la loi entre en vigueur le 1^{er} jour du 4^e mois qui suit l'échéance du délai référendaire.

⁴Si la loi est acceptée en votation populaire, elle entre en vigueur le jour qui suit la votation.

⁵Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,

Numéro: 13.159

Date: 26 juin 2013, 11h15

Type de proposition: Postulat

Auteur-e-s: Suter Laurent

Titre: Moratoire sur le gaz de schiste

Le soussigné demande au Conseil d'Etat d'instaurer un moratoire sur la recherche et la méthode actuelle d'extraction du gaz de schiste sur l'ensemble du territoire cantonal.

Développement

A ce jour la méthode de fracturation hydraulique utilise des additifs nocifs: biocides, détergents, lubrifiants sables qui, mélangés à d'importantes quantités d'eau posent problème. Il existe de sérieux doutes quant à la capacité de vérifier les impacts des opérations de cette fracturation sur le sous-sol. C'est pourquoi nous demandons que le réservoir d'eau que constitue une partie de notre territoire soit protégé en attendant que des techniques respectueuses de l'environnement trouvent pleinement leur place.

De nouvelles techniques sont à l'étude et permettront peut-être d'exploiter le gaz sans mettre en danger notre milieu vital.

Signataire: L. Suter

Numéro: 13.160

Date: 27 juin 2013

Type de proposition: Motion de commune

Auteur-e-s: Commune de Val-de-Travers

Titre: Initiative communale interdisant la prospection et l'exploitation de gaz de schiste dans le sous-sol neuchâtelois

Le Conseil général de la commune de Val-de-Travers,

vu le rapport du Conseil communal incluant le développement de la motion, du 21 juin 2013;

vu la loi sur les communes, du 21 décembre 1964;

vu les articles 26 et 27 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012;

vu les articles 3.6 chiffre 6 et 3.28 du règlement général de la commune de Val-de-Travers, du 2 avril 2012;

vu la loi sur les mines et les carrières, du 9 juillet 1935;

vu le décret du Grand Conseil portant sur le principe de l'octroi, en cas de découverte, d'une concession d'exploitation d'hydrocarbures en faveur de la société Celtique Energie Neuchâtel SA, du 1^{er} septembre 2010;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête:

Article premier Par voie d'initiative communale, sous la forme de la motion, le Conseil général de Val-de-Travers demande au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'Etat de lui adresser un rapport accompagné d'un projet de loi tendant à interdire la prospection et l'exploitation de gisements d'hydrocarbures non-conventionnels, notamment le gaz de schiste, dans le sous-sol neuchâtelois.

Article 2 Le Conseil communal est chargé de la transmission de cette initiative au Grand Conseil.

Val-de-Travers, le 24 juin 2013

Au nom du Conseil général:

Le président,

D. DREYER

La secrétaire,

N. EBNER COTTET

Développement

Introduction

Le 28 juin 2010, le Conseil d'Etat soumettait son rapport au Grand Conseil visant à l'informer au sujet de la recherche de gaz naturel dans le Val-de-Travers et appuyant un projet de décret portant sur le principe de l'octroi, en cas de découverte, d'une concession d'exploitation d'hydrocarbures en faveur de la société Celtique Energie Neuchâtel SA.

Dans son introduction, ce rapport relève que "Des investigations géosismiques réalisées dans les années 1980 avaient révélé que le sous-sol du Val-de-Travers était susceptible de contenir des gisements d'hydrocarbures. Toutefois, compte-tenu du prix du pétrole à cette époque et de la probabilité jugée alors faible de trouver un gisement d'une taille suffisante pour justifier les investissements à consentir, les sociétés pétrolières avaient renoncé à poursuivre leurs investigations.

La raréfaction des ressources en hydrocarbures, des prix de vente toujours plus élevés et des méthodes d'interprétation et de modélisation plus perfectionnées, ont amené une société d'exploration pétrolière anglaise (Celtique Energie Petroleum Ltd) à considérer que certaines parties de l'Arc jurassien pouvaient contenir des gisements d'hydrocarbures dont l'exploitation pourrait être rentable. Ces gisements potentiels se trouvent en France voisine, dans le Jura vaudois et dans le Val-de-Travers.

Le gisement du Val-de-Travers, propriété de l'Etat de Neuchâtel (art. 1 de la loi sur les mines et les carrières (LMC), du 22 mai 1935, RSN 931.1), étant à leurs yeux le plus prometteur, les ingénieurs de cette société d'exploration pétrolière se sont approchés du Département de la gestion du territoire, puis du Conseil d'Etat, en vue d'obtenir un permis de recherches et l'autorisation nécessaire à la réalisation d'un forage profond dans la région de Noiraigue (art. 2 ss LMC), ainsi que, le cas échéant et le moment venu, une concession d'exploitation du Grand Conseil (art. 15 LMC).

Précisons encore que la LMC, applicable en pareil cas, stipule que l'octroi d'un permis de recherches est de la compétence du Conseil d'Etat, alors que c'est au Grand Conseil de statuer sur les demandes de concession. Le Conseil d'Etat a l'intention d'octroyer un permis de recherches à la filiale neuchâteloise de la société d'exploration pétrolière (Celtique Energie Neuchâtel SA, dont le siège est à Neuchâtel). Toutefois, pour des raisons financières évidentes, cette société ne consentira à l'investissement nécessaire à la réalisation d'un forage d'exploration que si elle a la garantie d'obtenir, ultérieurement et le cas échéant, une concession d'exploitation qui lui permettrait, en cas de découverte d'un gisement exploitable, de rentabiliser ses investissements. Les montants à investir pour la réalisation d'un forage d'exploration sont de plus de 10 millions de francs. Pour cette raison, le permis de recherche et la concession d'exploitation sont, de fait, liés aux yeux de la société pétrolière.

C'est donc dans le but de pouvoir offrir ces garanties à la société d'exploration que le Conseil d'Etat soumet le présent rapport d'information et de décret à votre approbation."

Le projet de décret octroyant cette garantie de principe à Celtique Energie Neuchâtel SA avait alors été adopté par 64 voix contre 21 par les députés du Grand Conseil dans leur session du 1^{er} septembre 2010.

Commentaire de la motion

Il y a plus d'une année, le Conseil communal de Val-de-Travers a reçu une première étude décrivant un projet de forage exploratoire à Noiraigue par la société Celtique Energie. La relecture de ce rapport, par un expert indépendant que nous avons mandaté, nous a amenés à poser un certain nombre de questions et à demander des précisions et des compléments.

Récemment, le Conseil communal a reçu de nouveaux rapports qu'il entend, en premier lieu faire relire par nos propres experts et, ensuite, soumettre à notre commission d'urbanisme et du développement durable.

Le projet de forage de Celtique Energie Neuchâtel SA suscite de nombreuses craintes allant bien au-delà de notre région car il traversera la "réserve" d'eau cantonale. Le récent débat organisé à Couvet, des reportages télévisés et de nombreux articles de presse ont eu pour effet de renforcer ces inquiétudes sur les risques liés à un forage exploratoire traversant les nappes phréatiques pour rechercher du gaz naturel. Cela d'autant plus qu'ici et là, la prospection et l'exploitation de "gisements non-conventionnels", notamment de gaz de schiste, et les grandes inquiétudes qu'elles suscitent, ont été largement mises en avant. Lundi 17 juin, notre Autorité a réceptionné une pétition émanant d'habitants de Noiraigue nous faisant part de leurs peurs quant aux nuisances et dangers liés à ce projet de forage. Il est donc de notre devoir de prendre des mesures pour rassurer nos concitoyens.

Si le Conseil communal veut se donner le temps d'étudier et de consulter avant de prendre position dans ce dossier, Il est cependant très clair pour lui qu'au vu du contexte hydrogéologique du Val-de-Travers et de notre canton, il serait inacceptable d'envisager l'exploitation de gaz de schiste.

Tous les dossiers que le Conseil communal a eu l'occasion d'examiner jusqu'à aujourd'hui ne font référence qu'à un projet d'exploration et d'exploitation de gisements de gaz conventionnels.

Cependant, dans le contexte des grandes inquiétudes qui se manifestent, le Conseil communal souhaite rappeler que, s'il va étudier ce projet de forage, il s'opposera, et proposera au Conseil général de s'opposer, à tout autre projet visant à l'exploration ou l'exploitation de gisement non-conventionnel, et en particulier pour le gaz de schiste.

Comme mentionné ci-devant les compétences en matière de forage sont cantonales et relèvent du Conseil d'Etat pour le permis de recherche et du Grand Conseil pour la concession. C'est pour cette raison que nous vous proposons d'exercer le droit d'initiative de la commune, sous la forme de la motion. Cela, conformément à la nouvelle loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) du 30 octobre 2012 qui offre la possibilité aux communes de déposer une initiative (art. 26 OGC) auprès dudit parlement cantonal, notamment sous la forme d'une motion (art. 27 OGC).

Aussi, notre exécutif vous propose d'utiliser ce nouvel outil législatif pour agir dans cette importante question qu'est la prospection et l'exploitation du gaz de schiste. Comme le mentionne le rapport du Conseil d'Etat précité, l'exploitation des gisements dans le sous-sol est propriété de l'Etat. Cela signifie que seule cette instance est habilitée à proposer au Grand Conseil une modification de la loi sur les mines et les carrières ou à légiférer sur l'interdiction de la prospection et l'exploitation de gaz de schiste notamment.

Cette motion est volontairement rédigée en termes généraux afin de permettre au Grand Conseil d'exercer pleinement les compétences qui lui sont attribuées et permettez-nous aussi de rappeler que la nouvelle loi d'organisation du Grand Conseil lui accorde un délai maximum d'une année pour la traiter.

Nous relevons également que l'article 230, alinéa 3, OGC nous offre la possibilité de développer oralement cette motion devant le Grand Conseil. Aussi, nous comptons utiliser cette tribune et charger notre président et conseiller communal chef du dicastère du développement territorial, de la vie associative et de la culture (DTVAC), M. Christian Mermet, de profiter de cette opportunité pour argumenter cette motion lors de la session parlementaire y relative.

Par conséquent, nous vous invitons à accepter cette motion qui demande au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'Etat de lui adresser un rapport accompagné d'un projet de loi tendant à interdire la prospection et l'exploitation de gisements d'hydrocarbures non conventionnels, notamment le gaz de schiste, dans le sous-sol neuchâtelois (art. 227 OGC). Ensuite, nous prions instamment et remercions par avance le parlement cantonal de bien vouloir accepter cette motion et d'inviter le Conseil d'Etat à y donner suite dans les meilleurs délais.