




**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES
DANS LE CADRE DES TRAVAUX DU
BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT
SUR LES ENJEUX LIÉS À L'EXPLORATION
ET L'EXPLOITATION DES GAZ DE SCHISTE**



**Les enjeux liés à
l'exploration et l'exploitation
du gaz de schiste dans le
shale d'Utica des basses-
terres du Saint-Laurent**

LE 28 MAI 2014

E
R
O
M
É
M

N° ISBN 978-2-89556-134-7 (IMPRIMÉ)
N° ISBN 978-2-89556-135-4 (EN LIGNE)
DÉPÔT LÉGAL, DEUXIÈME TRIMESTRE 2014
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

Table des matières

1.	INTRODUCTION	2
2.	EXPLORATION ET EXPLOITATION DES GAZ DE SCHISTE ET LA PROTECTION DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT	4
2.1.	LA RESSOURCE EAU.....	4
2.2.	LA QUALITÉ DE L'AIR ET LE BRUIT	7
2.3.	LA RESPONSABILITÉ ET LES DÉDOMMAGEMENTS ADVENANT UNE CONTAMINATION	8
2.4.	L'EFFET CUMULATIF DES PUIITS ET DES PIPELINES DE RACCORDEMENT SUR LA ZONE AGRICOLE.....	9
2.5.	RÔLES DE LA CPTAQ.....	11
2.5.1.	FONCTIONNEMENT ACTUEL.....	12
2.5.2.	PROCESSUS DÉCISIONNEL.....	13
2.5.3.	AUTORISATION SOUS CONDITIONS	13
2.5.4.	CONSTAT SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE.....	14
2.5.5.	AUTRES CONSTATS.....	14
2.5.6.	RECOMMANDATIONS.....	15
2.6.	L'EFFET DE CE DÉVELOPPEMENT SUR LE CLIMAT SOCIAL DES RÉGIONS RURALES	15
2.7.	LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DE L'EXPLOITATION DU GAZ DE SCHISTE.....	17
3.	DISPOSITIONS DEVANT ÊTRE RAPIDEMENT MODIFIÉES À LA LOI SUR LES MINES ET AU RÈGLEMENT SUR LE PÉTROLE, LE GAZ NATUREL ET LES RÉSERVOIRS SOUTERRAINS.....	19
3.1.	GARANTIE D'EXÉCUTION ET ASSURANCE RESPONSABILITÉ CIVILE	19
3.2.	IDENTIFICATION DES PUIITS APRÈS LEUR FERMETURE	19
4.	CONCLUSION.....	21

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'Union contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit au cœur du tissu rural québécois; elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs, productrices agricoles et forestiers ont mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'Union regroupe 12 fédérations régionales et 26 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans le cadre du Partenariat transpacifique, à réclamer l'exception agricole au nom de la souveraineté alimentaire ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation UPA Développement international.

Bien ancrés sur leur territoire, environ 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois ont investi 678 M\$ dans l'économie régionale du Québec en 2012. Les 35 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 250 M\$, contribuant ainsi aux 60 000 emplois directs que génère l'industrie forestière en région.

Dans la même veine, 29 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à 56 800 personnes. En 2012, le secteur agricole québécois a généré 8,3 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Avec l'Union, les agriculteurs et agricultrices du Québec, de même que les producteurs forestiers, se sont donné des moyens pour se développer. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de cultiver et de nourrir le Québec, tout en contribuant significativement à son développement durable.

1. INTRODUCTION

L'UPA souhaite, d'entrée de jeu, remercier le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de lui donner la possibilité de présenter le point de vue des producteurs agricoles du Québec sur le développement de l'industrie du gaz de schiste¹ dans les basses-terres du Saint-Laurent.

La particularité des gaz de schiste réside dans le fait qu'ils sont situés dans un corridor à forte densité de population, où l'on retrouve également des terres agricoles d'une très grande qualité. Cette éventuelle exploitation interpelle la population en général, mais aussi les producteurs agricoles et forestiers. L'intérêt de notre organisation dans ce dossier n'est donc pas accidentel; le déploiement de cette industrie préoccupe grandement les producteurs agricoles et forestiers, notamment sur les effets potentiels qu'elle pourrait avoir sur la qualité et la disponibilité de l'eau, la qualité de l'air et le bruit, la responsabilité et les dédommagements advenant une contamination, l'effet cumulatif des puits sur la zone agricole, l'effet de ce développement sur le climat social des régions rurales et les retombées économiques.

Rappelons que l'Union a organisé une mission en Pennsylvanie du 13 au 17 juin 2011 afin d'examiner les impacts et de saisir les enjeux soulevés par cette filière. Différents groupes ont alors été rencontrés dont certains étaient favorables au développement de cette ressource, tandis que d'autres demandaient la mise en place d'un moratoire.

Si le gouvernement du Québec décide d'aller de l'avant dans l'exploitation de cette ressource, la mise en place d'une loi sur les hydrocarbures ou d'une loi autre encadrant le développement de l'industrie des gaz de schiste, qui fera la promotion des meilleures pratiques de l'industrie et qui tiendra compte des effets de cette exploitation sur les territoires et les personnes directement touchées sera essentielle. Il en va de l'acceptabilité sociale de cette industrie.

Les commentaires présentés dans ce mémoire s'appuient sur l'ensemble de l'information amassée par l'Union au cours des dernières années et les études

¹ Le terme « shale » serait plus approprié pour définir la ressource exploitable, mais pour éviter toute confusion, nous utiliserons le terme « schiste », car celui-ci est plus couramment utilisé.

produites par l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste. Une première section portera sur les éléments devant être considérés afin de protéger l'agriculture et la forêt, et une seconde sur des points à être rapidement modifiés à la Loi sur les mines et au Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains.

2. EXPLORATION ET EXPLOITATION DES GAZ DE SCHISTE ET LA PROTECTION DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT

Comme indiqué précédemment, les gisements de gaz de schiste québécois sont principalement localisés sur la bande de terres situées entre le fleuve Saint-Laurent et le piémont des Appalaches, entre les villes de Montréal et de Québec. Près de 75 % du territoire où l'on retrouve ces possibles gisements font partie de la zone agricole et se caractérisent donc par des usages agricoles et forestiers considérables, constitués d'érablières et de sols qui ont un potentiel élevé². Cette réalité touche la corde sensible des producteurs agricoles et forestiers lorsqu'on parle de développer l'industrie des gaz de schiste. Vous trouverez ci-dessous quelques-uns des éléments qui doivent être considérés afin de protéger l'agriculture et la forêt.

2.1. LA RESSOURCE EAU

L'exploration et l'exploitation des gaz de schiste suscitent de nombreuses inquiétudes relativement à la préservation de la qualité de l'eau. En effet, ces activités utilisent de grandes quantités d'eau et représentent un risque de contamination des eaux de surface et souterraines. D'ailleurs, le rapport synthèse de l'évaluation environnementale sur les gaz de schiste (ci-après nommé « rapport synthèse ») indique que « les risques de contamination des eaux souterraines et de surface sont réels »³. Or, les activités agricoles sont totalement dépendantes de la disponibilité de l'eau, tant en quantité qu'en qualité, notamment pour l'abreuvement des animaux ou pour l'irrigation des cultures. En outre, une part importante des résidents des milieux ruraux s'approvisionnent en eau potable à partir des eaux souterraines. Une éventuelle dégradation de cette ressource aurait donc des répercussions considérables chez cette population.

Le rapport synthèse révèle que l'eau utilisée pour la fracturation proviendrait essentiellement des eaux de surface. Selon ce rapport, les volumes d'eau annuels nécessaires pour l'exploitation des gaz de schiste durant les phases de fracturation ne dépasseraient pas les prélèvements des usagers. Toutefois, cette évaluation ne

² Rapport synthèse, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, janvier 2014, page 12.

³ Ibid, page 208.

prend pas en considération l'eau de surface prélevée par les secteurs agricole et piscicole⁴. Il serait opportun de prendre également en compte ces quantités. Un portrait plus juste des prélèvements totaux en eau nous apparaît essentiel pour mieux juger des effets d'un éventuel usage additionnel pour l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste. Il va sans dire qu'un tel usage industriel en zone agricole ne devrait être permis qu'avec l'assurance que cela peut se faire sans générer de conflit d'usage de l'eau.

Le projet de Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP) devrait d'ailleurs clairement établir que l'usage de l'eau en milieu agricole doit, une fois comblés les besoins pour l'alimentation humaine, prioritairement servir à la pratique de l'agriculture. Il faudra aussi que les mesures de protection des eaux en lien avec l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures assurent un encadrement rigoureux des activités à risque de cette industrie. Plusieurs ont jugé qu'elles étaient insatisfaisantes lors de la consultation du projet de Règlement de mai 2013. L'Union est donc d'avis que le gouvernement devrait attendre la fin de l'actuelle audience avant d'aller de l'avant avec l'adoption des dispositions du RPEP visant l'exploitation des hydrocarbures pour tenir compte de l'ensemble des éléments pouvant ressortir de cette démarche.

Le rapport synthèse indique aussi que certains produits utilisés par cette industrie, dont notamment quelques additifs chimiques, la solution de conditionnement et les eaux de reflux pourraient s'avérer dommageables pour l'environnement⁵. Advenant un déversement d'un de ces produits, les producteurs agricoles et forestiers craignent la contamination de l'eau de surface et souterraine. L'Union est convaincue qu'une plus grande transparence en matière de gestion des eaux de reflux favoriserait une meilleure cohabitation et atténuerait les craintes des producteurs agricoles et forestiers. Les citoyens doivent être mieux informés de la nature des produits chimiques utilisés, notamment ceux ajoutés aux eaux de fracturation, de même qu'avoir accès aux résultats d'analyses des eaux de reflux avant et après leur traitement.

⁴ Rapport synthèse, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, janvier 2014, page 94.

⁵ Ibid, page 102.

Finalement, l'Union comprend que la migration du méthane vers les nappes d'eau souterraine semble plus liée à la qualité du ciment et du scellement des puits. Bien que les avancées technologiques permettent certainement de minimiser ces migrations durant la période d'exploration et d'exploitation, l'Union se préoccupe des fuites possibles pouvant survenir après la fermeture définitive des puits, lorsque le ciment en viendra inévitablement à se détériorer. Des études doivent impérativement être menées pour évaluer la durabilité et l'efficacité à long terme du scellement de ciment mis en place pour empêcher la migration du méthane vers les eaux souterraines à la suite de la fermeture définitive d'un puits.

RECOMMANDATION 1

Pour assurer la qualité et la disponibilité de l'eau pour les générations futures, l'UPA demande donc au gouvernement :

- de mettre en place une réglementation stricte et un processus d'inspection rigoureux pour encadrer la gestion de l'eau, notamment :
 - en s'assurant que le développement de l'industrie des gaz de schiste ne crée pas de conflits d'usage pour l'eau et dans l'éventualité que de tels conflits surviennent, l'usage de l'eau aux fins agricoles doit être priorisé;
 - en exigeant, avant d'entreprendre l'exploration et l'exploitation, des analyses de la qualité de l'eau de surface et souterraine;
 - en conservant les eaux de reflux dans des citernes étanches avant d'être réutilisées, entreposées ou traitées;
 - en garantissant que les eaux de reflux soient traitées selon les meilleures pratiques et qu'on en dispose de façon sécuritaire;
 - en diffusant auprès du public les informations relatives à la gestion des eaux de reflux ainsi que la liste des produits chimiques utilisés dans les fluides de fracturation de même que les résultats d'analyses des eaux de reflux avant et après traitement;
 - en documentant les risques de migration du méthane causés par la détérioration du ciment après la fermeture définitive des puits.

2.2. LA QUALITÉ DE L’AIR ET LE BRUIT

Lors de la mission de l’UPA en Pennsylvanie, deux sites ont été visités : un lieu de forage, pour l’un, des puits en exploitation pour le second. Concernant le site en exploitation, nous y avons senti une forte odeur plutôt désagréable. Malgré plusieurs questions sur sa provenance, nous n’avons pas été en mesure d’obtenir des réponses satisfaisantes.

Sur le site de forage, le bruit ambiant était assez inconfortable. Notons que cette opération s’étend sur plusieurs jours, 24 heures par jour. À ce bruit s’ajoutent beaucoup d’allées et venues sur le chantier alors que des maisons étaient situées très près du forage. Ces nuisances prennent davantage d’ampleur lorsque, dans un même secteur, on ajoute plusieurs puits à différentes étapes de développement (forage, fracturation hydraulique, production), des compresseurs et des travaux pour l’installation de pipelines de raccordement. Soulignons que le bruit peut générer du stress chez les animaux d’élevage et une perte de production. Selon l’Union, des distances séparatrices respectueuses des usages du territoire, entre les sites et infrastructures connexes et les unités d’habitation, devront être définies afin de minimiser les effets liés aux bruits et aux odeurs. Il en va de la cohabitation harmonieuse entre les usagers d’un territoire.

RECOMMANDATION 2

Afin de favoriser une cohabitation plus harmonieuse et de faire preuve de transparence, l’UPA demande au gouvernement :

- de mettre en place une réglementation stricte et un processus d’inspection rigoureux pour encadrer la gestion du bruit et de l’air, notamment :
 - en instaurant des distances respectueuses des usages du territoire, entre les puits, les installations connexes et les pipelines de raccordement, les habitations et les entreprises agricoles;
 - en analysant régulièrement l’air et le bruit sur les sites et à proximité;
 - en diffusant auprès du public la liste des éléments retrouvés dans l’air.

2.3. LA RESPONSABILITÉ ET LES DÉDOMMAGEMENTS ADVENANT UNE CONTAMINATION

En Pennsylvanie, advenant une contamination, le fardeau de la preuve appartient aux propriétaires fonciers, victimes desdites contaminations. Malgré la présence du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, la situation juridique est la même au Québec à cet égard. Ainsi, si un problème de cette nature se présente, les propriétaires doivent prendre des recours contre les compagnies gazières, lesquelles disposent de moyens financiers importants. Quelques groupes rencontrés lors de notre voyage de juin 2011 mentionnaient que, pour cette raison, la plupart des propriétaires fonciers et les municipalités laissent tomber les poursuites; ils n'obtiennent donc que très rarement réparation.

Également, les propriétaires fonciers sont inquiets de la responsabilité qui pourrait leur incomber à la fin de l'exploitation d'un puits de gaz de schiste. Ainsi, qui sera responsable des cas de contamination dans 50 ans? Les promoteurs seront-ils toujours dans les affaires? Voilà quelques questions préoccupantes auxquelles les propriétaires fonciers n'ont pas de réponses et qui doivent être clarifiées avant que cette industrie n'aille de l'avant. En outre, les producteurs agricoles sont d'autant plus sensibles à ces questions, car s'il y avait contamination de la nappe phréatique ou des sols, ils seraient totalement démunis, l'exploitation de leur entreprise étant basée sur ces ressources.

Le gouvernement doit s'assurer que les producteurs agricoles et forestiers qui ont à vivre avec des installations liées à l'exploration et à l'exploitation du gaz de schiste ne soient tenus responsables des activités et des infrastructures situées sur leurs terres. À cet égard, des clauses dégageant les propriétaires qui reçoivent ces installations de toute responsabilité, y compris pour les dommages causés à l'environnement, doivent être exigées. Celles-ci devront représenter un risque zéro pour les propriétaires fonciers concernés.

Par ailleurs, des garanties adéquates pour le démantèlement des installations doivent être également réclamées aux compagnies. Il faut s'assurer qu'au terme des activités d'exploration et d'exploitation, les sites soient remis dans leur état original et que les activités agricoles puissent s'y dérouler de nouveau selon les conditions

qui prévalaient avant le passage de l'industrie. La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) en émet déjà en ce sens et il faut s'assurer que celles-ci seront respectées intégralement par l'ensemble des acteurs de cette filière. Leur respect est essentiel afin de minimiser les effets à long terme du développement de ce réseau sur les superficies agricoles. L'Union invite le gouvernement à s'inspirer des démarches de l'Office national de l'énergie qui demande aux compagnies pipelinières de créer des fiducies et d'amasser suffisamment de fonds pour faire face à leurs obligations lors de la cessation de leurs activités, mais aussi durant la période de postcessation.

RECOMMANDATION 3

Si le gouvernement québécois décide d'aller de l'avant dans l'exploitation des gaz de schiste, l'UPA lui demande :

- de dégager de toute responsabilité les propriétaires fonciers qui accepteront notamment de louer ou de consentir des servitudes sur leur propriété lors de l'exploration ou de l'exploitation d'un puits gazier, ainsi que pour toute autre installation connexe (gazoduc, compresseur, etc.), advenant une contamination du sol ou de l'eau et que l'État s'engage à dédommager ceux qui en ont été affectés;
- de prévoir la mise en place de fonds afin que les compagnies puissent faire face à leurs obligations lors de la cessation de leurs activités, mais aussi lors de la période de postcessation.

2.4. L'EFFET CUMULATIF DES PUIITS ET DES PIPELINES DE RACCORDEMENT SUR LA ZONE AGRICOLE

Selon les scénarios de développement 3, 4 et 5 présentés dans le rapport synthèse, un site en exploitation recenserait six têtes de puits. Si on estime que chaque site s'étend sur une superficie d'environ 0,4 hectare, le nombre d'hectares touchés varierait selon le scénario de développement (66 hectares pour le scénario n° 3; 240 hectares pour le scénario n° 4; 600 hectares pour le scénario n° 5). Bien sûr, ces superficies excluent les pipelines de raccordement et les infrastructures nécessaires à l'acheminement du gaz naturel vers les réseaux de distribution officiels et les installations hors terres.

Globalement, un retrait de 66 à 600 hectares de la zone agricole peut sembler peu important. Il faut toutefois savoir qu'il y aura concentration des puits dans un même lieu afin que les compagnies gazières optimisent leurs investissements, car ces puits devront être raccordés par des pipelines et que des chemins devront être construits pour accéder aux sites. De plus, il est probable que les terres localisées à proximité de pipelines de transport seront les plus recherchées.

Ainsi, pour certaines entreprises agricoles et forestières, le déploiement de l'industrie des gaz de schiste aura des répercussions majeures; il est donc important de tenter de les minimiser à partir d'une planification concertée, notamment avec la Commission de protection du territoire agricole, mais aussi notre organisation.

Le gouvernement, appuyé par la CPTAQ, devrait analyser les effets cumulatifs du développement à grande échelle de cette industrie sur les activités agricoles de la plaine du Saint-Laurent. La concentration sur le territoire et la localisation des projets d'exploration et d'exploitation de la filière peuvent compromettre la pérennité des activités agricoles dans plusieurs régions.

Les surfaces nécessaires aux sites de forage ne sont certes pas négligeables, mais un autre enjeu important concerne celles visées par le transport de cette énergie par gazoducs. Chaque site qui entrera en production aura une incidence sur des dizaines de propriétaires fonciers quand viendra la mise en place du réseau de gazoducs nécessaire au transport du gaz.

Il est important de rappeler qu'il est relativement facile pour les promoteurs gaziers de s'entendre avec un propriétaire foncier pour l'emplacement du site, étant donné qu'ils ont une certaine marge de manœuvre quant à la localisation des puits grâce aux forages horizontaux. Par contre, il est beaucoup plus difficile pour le constructeur du gazoduc d'obtenir des ententes avec l'ensemble des propriétaires visés par le tracé, et ce, pour deux raisons principales. D'abord, le nombre de propriétaires impliqués est beaucoup plus important et, ensuite, la marge de manœuvre est limitée quant au choix du tracé pour obtenir celui de moindre impact demandé par les instances gouvernementales (CPTAQ, BAPE). Tout comme les sites de forage, les gazoducs imposent certaines contraintes en milieu agricole et occasionnent des pertes de superficies boisées dans les milieux forestiers.

Une vue d'ensemble du développement de cette filière dans le territoire pourrait permettre aux acteurs de développer des sites de production et un réseau de gazoducs optimal et de moindre impact, réduisant ainsi les superficies et le nombre de propriétaires fonciers touchés.

RECOMMANDATION 4

Afin de réduire l'effet cumulatif lié au développement des gaz de schiste dans les milieux agricole et forestier, l'UPA demande au gouvernement :

- d'exiger de l'industrie (exploration et exploitation des gaz de schiste et gazoduc), une planification concertée du déploiement géographique de cette filière avec la CPTAQ et l'UPA, en toute transparence.

2.5. RÔLES DE LA CPTAQ

Les préoccupations décrites précédemment (protection de l'agriculture, de la forêt, de l'eau, de l'air et contre le bruit) et les constats faits dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, dont les études du groupe de recherche SAGE⁶ qui avait le mandat d'étudier le rôle de la CPTAQ en tant qu'organisme de régulation dans le contexte de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, nous amènent à proposer de confier un rôle accru à la CPTAQ.

À cet égard, le groupe SAGE a remis au comité de l'évaluation environnementale stratégique (EES) deux études en juin 2013. La première de ces études est intitulée *Étude de cas de la CPTAQ : historique, fonctionnement, résultats*. La seconde a pour titre : *Analyse du rôle potentiel de la CPTAQ à l'égard de l'industrie du gaz de schiste comme mode de régulation du conflit d'usage*.

Pour commenter l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, certaines propositions de SAGE et pour formuler ses demandes, propositions et recommandations quant au rôle que joue et que devrait jouer la CPTAQ en matière de développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec, l'Union croit nécessaire de rappeler le fonctionnement actuel de la CPTAQ.

⁶ Le groupe de recherche sur les stratégies et les acteurs de la gouvernance environnementale.

2.5.1. FONCTIONNEMENT ACTUEL

En vertu de l'article 3 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), la CPTAQ a pour fonction de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises⁷.

Ces autorisations sont rendues nécessaires lorsqu'une personne désire utiliser un lot⁸ à une fin autre que l'agriculture en zone agricole dite permanente, et ce, en vertu de l'article 26 de la LPTAA. Cet article se lit comme suit :

« Sauf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l'article 80, dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la Commission, utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture. »

De plus, l'article 97 de la LPTAA rend préalable à toute autre autorisation prévue à la Loi sur la qualité de l'environnement, ci-après LQE, l'autorisation exigée par la LPTAA audit article 26 de cette Loi. Le caractère préalable de l'autorisation a été appliqué en zone agricole lorsque, par exemple, les compagnies gazières ont décidé d'explorer le sous-sol des basses-terres du Saint-Laurent. Toutefois, le groupe SAGE constate que l'autorisation préalable empêche la CPTAQ d'avoir accès à l'information environnementale avant qu'elle puisse rendre sa décision. L'Union considère qu'il s'agit d'une lacune importante qui doit être comblée par l'obligation

⁷ Un organisme, ci-après appelé « la commission », est constitué sous le nom de « Commission de protection du territoire agricole du Québec ».

La commission a pour fonction d'assurer la protection du territoire agricole. À cette fin elle est chargée:

- a) de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises en vertu de la loi relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole;

[...]

La commission peut ester en justice aux fins de l'application de la présente loi.

La commission donne son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet et elle peut faire à ce dernier des recommandations sur toute question relative à la protection du territoire agricole.

⁸ Le mot utilisé a un sens plus large que la notion d'usage, voir à cet égard Louis Victor Sylvestre, le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale, collection 2, Montréal, Wilson & Lafleur, 2008 p. 347.

pour les promoteurs gaziers de déposer leur documentation environnementale à la CPTAQ avec leur demande d'autorisation.

2.5.2. PROCESSUS DÉCISIONNEL

Il est connu que la CPTAQ rend ses décisions en considérant l'article 12 de la LPTAA qui stipule que :

« pour exercer sa compétence, la Commission tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles. À cette fin, elle prend en considération le contexte des particularités régionales... »

et en pondérant les dix critères de l'article 62 de la Loi. La Commission traite les demandes cas par cas et rend une décision, suivant ces critères.

2.5.3. AUTORISATION SOUS CONDITIONS

Finalement, l'article 11 de la LPTAA permet à la CPTAQ d'assujettir ses décisions autorisant un usage autre qu'agricole à des conditions qu'elle juge appropriées⁹.

Il faut également rappeler que depuis 1978, la LPTAA joue un rôle prédominant en matière d'aménagement du territoire agricole au Québec. En fait, la gouvernance du territoire est partagée entre les municipalités et la CPTAQ puisque la LPTAA est une loi de zonage, d'ordre public. De plus, depuis 1996, la protection des activités agricoles y est désormais spécifiquement édictée. Ainsi, l'objet de la LPTAA consiste à :

« 1.1 : Le régime de protection du territoire agricole instituée par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement. »

Enfin, un encadrement législatif additionnel est intervenu depuis 1996 pour spécifier que les pouvoirs municipaux en matière d'aménagement du territoire

⁹ Pour les pipelines, voir à cet égard l'affaire société en commandites Gaz Metro c. CPTAQ et al. 2012 QCTAQ 10781. Pour les puits de forages, voir notamment le document de la CPTAQ intitulé : « Bilan des demandes pour les forages gaziers traités par la CPTAQ, 13 avril 2012, Gilles P. Bonneau et M^e Daniel Pelletier.

agricole doivent être exercés par les municipalités régionales de comté, ci-après MRC, en priorisant l'utilisation prioritaire¹⁰ du sol aux fins d'activités agricoles en tenant compte de l'objet de la LPTAA¹¹.

2.5.4. CONSTAT SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Le rapport synthèse est formel lorsqu'il affirme que la mise en place au Québec d'une industrie de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste soulève de nombreuses questions relatives aux effets qu'elle aura sur la gouvernance des territoires, notamment sur la modification de la valeur des propriétés, le changement des types de cultures, d'élevage et de production agricole dans les territoires d'implantation, la création des conflits d'usage, etc. De façon précise, le rapport synthèse constate que :

- bien que la CPTAQ adapte depuis 2009 certains de ses pratiques et mécanismes lors du traitement des dossiers gaziers pour le forage de puits et l'installation de gazoducs, des aménagements supplémentaires seraient nécessaires;
- la clarification du rôle que la CPTAQ entend et peut jouer comme organisme de réglementation de l'industrie du gaz de schiste s'impose. L'étude de la délégation de certains pouvoirs et compétences de la Commission doit être au programme des discussions.

L'Union est en accord avec ces deux constats.

Les études de SAGE énumèrent l'ensemble des autorisations octroyées par la CPTAQ en matière d'hydrocarbure depuis 2002. De façon précise, 28 puits de forage de gaz de schiste ont été autorisés entre 2007 et 2010 dont 11 puits horizontaux. Ces autorisations ont représenté un défi important pour la CPTAQ puisque cet organisme ne possède pas les ressources et l'expertise internes nécessaires pour effectuer une analyse adéquate des demandes d'autorisation dans ce domaine.

2.5.5. AUTRES CONSTATS

Il faut comprendre également que la LPTAA ne prévaut actuellement pas sur la Loi sur les mines. L'article 98 ne prévaut que sur les lois générales applicables au monde municipal¹². De plus, cette prévalence, au plan juridique, n'intervient que

¹⁰ Voir l'article 79.1 de la LPTAA.

¹¹ Lequel est cité ci-haut.

¹² « La présente loi prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté ou à une municipalité. Elle prévaut également sur toute disposition incompatible d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de

lorsqu'un cas inconciliable se pose entre la LPTAA et ladite loi générale. Or, ce cas inconciliable entre les deux lois est plus difficile à établir si l'on se fie à la jurisprudence des dernières années¹³.

2.5.6. RECOMMANDATIONS

Cette mise en contexte nous permet d'affirmer que nous croyons que la CPTAQ est l'organisme le mieux placé pour décider de l'opportunité d'autoriser ou non un projet d'exploration ou d'exploitation de gaz de schiste en zone agricole.

RECOMMANDATION 5

Dans le dossier des gaz de schiste, l'UPA demande au gouvernement de renforcer le rôle de la CPTAQ quant :

- à la prévalence de la loi sur une future loi encadrant les hydrocarbures ou le développement de l'industrie de gaz de schiste;
- à son pouvoir d'imposer des conditions dans ses autorisations directement à l'industrie afin de protéger la zone agricole, les activités agricoles, l'eau, l'air et diminuer les sources de bruit;
- à l'octroi de ressources financières et humaines additionnelles, notamment l'octroi de personnel qualifié pour l'analyse des demandes d'autorisation dans le domaine du génie, des hydrocarbures et de la protection de l'eau (hydrogéologie) et pour assurer le respect complet des conditions prévues aux autorisations ;
- à la documentation environnementale à fournir par les promoteurs gaziers lors d'une demande d'autorisation.

2.6. L'EFFET DE CE DÉVELOPPEMENT SUR LE CLIMAT SOCIAL DES RÉGIONS RURALES

Un des constats inquiétants ressortant de notre mission en Pennsylvanie réside dans la dégradation du climat social des régions rurales où sont exploités les gaz de schiste. En effet, le développement de cette industrie se fait essentiellement en

développement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction. Une personne qui obtient une autorisation ou un permis conformément à la présente loi, ou qui exerce un droit que celle-ci lui confère ou lui reconnaît, n'est pas dispensée de demander un permis par ailleurs exigé en vertu d'une loi, d'un règlement du gouvernement ou d'un règlement municipal ».

¹³ Martel c. Municipalité de Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge 1995 CanLII 4805 (CA) 114957 Canada inc. Itée (Spraytech, société d'arrosage) et al. c. Ville de Hudson 2001 CSC 40 et Course automobile Mont-Tremblant inc. c. Iredale et als 2013 QCCA 1348.

région rurale, car la densité de la population y est plus basse et les propriétaires détiennent de plus grandes superficies. Moins de signatures de servitude sont donc requises pour procéder à l'exploration et à l'exploitation gazière, en plus d'éloigner ces infrastructures des zones habitées.

Les relations entre les gens qui ont signé une servitude et ceux ayant refusé sont souvent tendues. Il est déplorable que le développement de cette industrie se fasse au détriment du climat serein des communautés rurales sachant que le dynamisme des régions passe souvent par la cohésion et la bonne entente entre les habitants de ces milieux.

À cet effet, on retrouve dans le rapport synthèse, une proposition de développement d'un cadre de référence minimal qui devrait être élaborée en concertation avec les différents acteurs concernés, afin d'aborder entre autres, les pratiques de divulgation de l'information, l'éthique et la gouvernance, les relations avec les communautés ainsi que la gestion et la réduction des impacts de l'industrie¹⁴. Il est également nécessaire que soit conclue une entente-cadre avec l'Union (protocole avec conditions minimales), qui protégera les terres agricoles et forestières, les droits juridiques et qui dédommagera équitablement les producteurs agricoles et forestiers touchés.

À noter que l'ensemble des éléments précités fait généralement partie des clauses intégrées dans les ententes-cadres négociées par l'UPA, dans le passé, avec divers intervenants du milieu énergétique. En effet, ces ententes incluent des éléments concernant les mesures de mitigation des travaux afin de minimiser les impacts des activités des intervenants de l'industrie sur les milieux agricoles et forestiers. À cela s'ajoutent les modes de compensation prévus pour indemniser les producteurs agricoles et forestiers pour les contraintes et les inconvénients associés aux projets et pour dédommager ces derniers pour les pertes de récolte subies dans leur propriété. Par ailleurs, des contrats types sont également intégrés à ces ententes afin d'assurer le respect des droits juridiques des personnes qui auront à les signer.

¹⁴ Rapport synthèse, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, janvier 2014, page 194.

L'objectif de la signature de ces ententes-cadres est d'harmoniser les façons de faire de l'industrie tout en assurant une équité entre les producteurs agricoles et forestiers visés par ces projets.

RECOMMANDATION 6

Afin d'harmoniser les façons de faire des compagnies auprès du monde rural, notamment pour les secteurs agricole et forestier, l'UPA demande au gouvernement :

- d'exiger la conclusion d'une entente-cadre entre les compagnies ou un regroupement contraignant de celles-ci et l'UPA afin d'assurer une harmonisation des usages et la remise en état des terres agricoles après la phase d'exploitation. La signature d'une telle entente devra être une condition pour la poursuite des activités d'exploration et d'exploitation en milieu agricole et forestier. Cet accord devra lier l'ensemble des promoteurs engagés dans le développement de cette industrie et les responsabiliser à l'égard de leurs activités et de leurs installations.

2.7. LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DE L'EXPLOITATION DU GAZ DE SCHISTE

Si cette industrie va de l'avant, l'agriculture et la forêt seront fortement touchées, surtout en raison de cette réelle tendance à repousser les projets plus contraignants sur des territoires moins densément peuplés. Le plus bel exemple de cette réalité est le milieu d'accueil des 29 puits forés au Québec pour l'exploration des gaz de schiste : 17 sont en milieu agricole, 7 en forestier et 4 en industriel; 82 % des puits actuels touchent donc l'agriculture ou la forêt¹⁵.

L'Union souhaite rappeler que l'agriculture et la transformation alimentaire sont des secteurs clés de notre économie. Ces derniers contribuent en effet, chaque année, à hauteur de 10,6 G\$ au produit intérieur brut québécois, procurent de l'emploi à plus de 124 000 personnes, exportent quelque 6,1 G\$ en denrées et génèrent des revenus directs de taxation de l'ordre de 2,5 G\$. Les producteurs forestiers livrent, quant à eux, chaque année, plus de 6 millions de mètres cubes

¹⁵ Rapport synthèse, Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, janvier 2014, page 26.

solides de bois aux usines de transformation de produits forestiers. La valeur des livraisons de bois en provenance de la forêt privée s'élève à plus de 300 M\$ annuellement.

Ainsi, compte tenu de l'importance du secteur agricole et forestier dans l'économie québécoise et dans la vitalité des régions rurales du Québec, il est essentiel de minimiser les impacts de l'industrie des gaz de schiste sur ces territoires et de privilégier la création de richesse provenant de nos secteurs d'activités, qui, rappelons-le, seront là encore pour plusieurs dizaines, voire des centaines d'années.

Toutefois, si l'industrie des gaz de schiste va de l'avant, il sera nécessaire de dédommager les producteurs agricoles et forestiers directement touchés et les gens localisés à proximité. Au Québec, comme les droits miniers appartiennent à l'État, les propriétaires qui signent des servitudes avec les compagnies gazières obtiennent seulement une compensation pour le terrain utilisé, payable annuellement. Les voisins ne reçoivent pas de compensation, même si le forage horizontal passe sous leur propriété. Afin d'assurer l'acceptabilité sociale, l'Union est d'avis que les gens touchés par les puits, les forages horizontaux et les gazoducs devraient recevoir une compensation.

RECOMMANDATION 7

Afin de faciliter l'acceptabilité sociale des projets par les personnes les plus touchées par l'exploitation de cette ressource, l'UPA demande au gouvernement :

- de s'assurer que l'ensemble des propriétaires fonciers visés par les activités entourant le développement de l'industrie des gaz de schiste (puits, forages horizontaux et gazoducs) soit adéquatement et équitablement indemnisé pour les inconvénients subis;
- de faire en sorte que l'exploitation du gaz de schiste au Québec amène une plus grande disponibilité du gaz naturel dans les régions rurales de la province.

3. DISPOSITIONS DEVANT ÊTRE RAPIDEMENT MODIFIÉES À LA LOI SUR LES MINES ET AU RÈGLEMENT SUR LE PÉTROLE, LE GAZ NATUREL ET LES RÉSERVOIRS SOUTERRAINS

Les conditions de fermeture d'un puits prévues à la Loi sur les mines et dans le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains interpellent l'Union, car certains puits pourraient être fermés d'une façon inadéquate pour la protection du territoire et des activités agricoles qui s'y pratiquent. Vous trouverez ci-dessous les principales dispositions devant être modifiées rapidement.

3.1. GARANTIE D'EXÉCUTION ET ASSURANCE RESPONSABILITÉ CIVILE

Présentement, la compagnie gazière doit maintenir une garantie d'exécution et une police d'assurance responsabilité civile tant qu'une fermeture définitive n'a pas été acceptée par le ministre (garantie d'exécution correspondant à 10 % du coût des travaux - minimum 5 000 \$ et maximum 150 000 \$ et une assurance responsabilité civile de 1 M\$). Après la fermeture définitive, la compagnie gazière demeure responsable de ses installations. Toutefois, si cette dernière n'est plus dans les affaires, plusieurs questions demeurent sans réponses. Soulignons que la plupart des entreprises agricoles détiennent des assurances responsabilité civile variant entre 2 M\$ et 5 M\$.

RECOMMANDATION 8

Afin de s'assurer que les compagnies gazières soient en mesure de faire face à leurs obligations si elles ne peuvent terminer leurs travaux ou qu'un incident survient, l'UPA demande au gouvernement :

- de majorer la garantie d'exécution et l'assurance responsabilité civile exigées par règlement aux compagnies;
- de prévoir la mise en place de fonds, payés par les compagnies, qui permettront de faire face aux problématiques qui surviendront en période de postfermeture définitive.

3.2. IDENTIFICATION DES PUIITS APRÈS LEUR FERMETURE

L'article 60, 4^o du règlement indique que dans le cas d'une fermeture temporaire, des conditions doivent être respectées, notamment :

- dans le cas d'un puits sur terre, la tête de puits doit être indiquée et protégée par une clôture et un abri.

De plus, à l'article 61, 4^o et 7^o du même règlement, dans le cas d'une fermeture définitive, des conditions doivent être respectées, notamment :

- dans le cas d'un puits sur terre, chaque tubage doit être sectionné à 1 m au-dessous de la surface du sol, un bouchon de ciment doit remplir les 10 derniers mètres du tubage interne, et une plaque d'acier d'une épaisseur d'au moins 1 cm doit être soudée sur l'orifice du tubage extérieur;
- le puits en milieu terrestre doit être signalé au moyen d'une plaque d'acier de 15 cm de largeur et de 30 cm de hauteur. Cette plaque doit être fixée à 1,5 m au-dessus de la surface du sol au moyen d'une tige d'acier.

L'Union se questionne sur la profondeur d'arasement du puits à 1 m; le pipeline Saint-Laurent¹⁶ ayant été enfoui à un minimum de 1,6 m en secteur cultivé et 1,2 m en secteur forestier, afin de ne pas compromettre les activités agricoles et forestières. De plus, le signalement d'un puits par une installation permanente, tant en période de fermeture temporaire que définitive, compromet l'agriculture et augmente considérablement le risque d'incident et de bris de machinerie.

RECOMMANDATION 9

Afin de minimiser les impacts pour l'agriculture et la foresterie lors de la fermeture définitive d'un puits, l'UPA demande au gouvernement :

- de sectionner le tubage à 1,6 m de profondeur;
- de prévoir l'identification des puits par un système GPS plutôt que par une installation permanente.

¹⁶ Entente-cadre entre Ultramar et l'Union des producteurs agricole en vue de la construction du pipeline Saint-Laurent, Mise à jour – février 2011.

4. CONCLUSION

Selon l'Union, plusieurs questions doivent encore être résolues avant que le gouvernement du Québec ne donne son aval à l'industrie des gaz de schiste. Les demandes de l'Union faites auprès du gouvernement du Québec se résument ainsi :

- de mettre en place une réglementation stricte et un processus d'inspection rigoureux pour encadrer la gestion de l'eau, notamment :
 - en s'assurant que le développement de l'industrie des gaz de schiste ne crée pas de conflits d'usage pour l'eau et dans l'éventualité que de tels conflits surviennent, l'usage de l'eau aux fins agricoles doit être priorisé ;
 - en exigeant, avant d'entreprendre l'exploration et l'exploitation, des analyses de la qualité de l'eau de surface et souterraine;
 - en conservant les eaux de reflux dans des citernes étanches avant d'être réutilisées, entreposées ou détruites;
 - en garantissant que les eaux de reflux soient traitées selon les meilleures pratiques et qu'on en dispose de façon sécuritaire;
 - en diffusant auprès du public les informations relatives à la gestion des eaux de reflux ainsi que la liste des produits chimiques utilisés dans les fluides de fracturation de même que les résultats d'analyse des eaux de reflux avant et après traitement;
 - en documentant les risques de migration du méthane, causés par la détérioration du ciment après la fermeture définitive des puits;

- de mettre en place une réglementation stricte et un processus d'inspection rigoureux pour encadrer la gestion du bruit et de l'air, notamment :
 - en instaurant des distances respectueuses des usages du territoire, entre les puits, les installations connexes et les pipelines de raccordement, les habitations et les entreprises agricoles;
 - en analysant régulièrement l'air et le bruit sur les sites et à proximité;
 - en diffusant auprès du public la liste des éléments retrouvés dans l'air;

- de dégager de toute responsabilité les propriétaires fonciers qui accepteront notamment de louer ou de consentir à des servitudes sur leur propriété lors de l'exploration ou de l'exploitation d'un puits gazier, advenant une

contamination du sol ou de l'eau et que l'État s'engage à dédommager ceux qui en ont été affectés;

- de prévoir la mise en place de fonds afin que les compagnies puissent faire face à leurs obligations lors de la cessation de leurs activités, mais aussi lors de la période de postcessation;
- d'exiger de l'industrie (exploration et exploitation des gaz de schiste et gazoduc), une planification concertée du déploiement géographique de cette filière avec la CPTAQ et l'UPA, en toute transparence;
- de renforcer le rôle de la CPTAQ dans le dossier des gaz de schiste, quant :
 - à la prévalence de la loi sur une future loi encadrant les hydrocarbures ou le développement de l'industrie de gaz de schiste;
 - à son pouvoir d'imposer des conditions dans ses autorisations directement à l'industrie afin de protéger la zone agricole, les activités agricoles, l'eau, l'air et diminuer les sources de bruit;
 - à l'allocation de ressources financières et humaines additionnelles, notamment en matière de personnel qualifié pour l'analyse des demandes d'autorisation dans le domaine du génie, des hydrocarbures et de la protection de l'eau (hydrogéologie) et pour assurer le respect complet des conditions prévues aux autorisations;
 - à la documentation environnementale à fournir par les promoteurs gaziers lors d'une demande d'autorisation;
- d'exiger la conclusion d'une entente-cadre entre les compagnies ou un regroupement contraignant de celles-ci et l'UPA afin d'assurer une harmonisation des usages et la remise en état des terres agricoles après la phase d'exploitation. La signature d'une telle entente devra être une condition pour la poursuite des activités d'exploration et d'exploitation en milieu agricole et forestier. Cet accord devra lier l'ensemble des promoteurs engagés dans le développement de cette industrie et les responsabiliser à l'égard de leurs activités et de leurs installations;
- de s'assurer que l'ensemble des propriétaires fonciers visés par les activités entourant le développement de l'industrie des gaz de schiste (puits, forages horizontaux et gazoducs) soit adéquatement et équitablement indemnisé pour les inconvénients subis;

- de faire en sorte que l'exploitation du gaz de schiste au Québec amène une plus grande disponibilité du gaz naturel dans les régions rurales de la province;
- de s'assurer que les compagnies gazières soient en mesure de faire face à leurs obligations si elles ne peuvent terminer leurs travaux ou qu'il arrive un incident, notamment en :
 - majorant la garantie d'exécution et l'assurance responsabilité civile exigées par règlement aux compagnies;
 - prévoyant la mise en place de fonds payés par les compagnies, qui permettront de faire face aux problématiques qui surviendront en période de postfermeture définitive;
- de minimiser les impacts pour l'agriculture et la foresterie lors de la fermeture définitive d'un puits, en améliorant certaines dispositions notamment :
 - en sectionnant le tubage à 1,6 m de profondeur;
 - en prévoyant l'identification des puits par un système GPS plutôt que par une installation permanente.

FIN DU DOCUMENT