

**BILAN DES DEMANDES POUR DES FORAGES GAZIERS
TRAITÉES PAR LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE
AGRICOLE DU QUÉBEC**

Par :

Gilles P. Bonneau, agronome
Diane Pelletier, avocate

Commission de protection du territoire agricole du Québec

Québec, le 13 avril 2012

TABLE DES MATIÈRES

1.Introduction.....	3
2.Présentation de la Commission.....	3
3.Contexte juridique.....	3
3.1.La LPTAA et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1).....	5
3.2.Primauté de la LPTAA.....	6
3.3.La LPTAA et la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).....	7
3.4.La LPTAA et la Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13.1).....	7
4.Processus et cheminement d'une demande d'autorisation à la Commission.....	8
5.Historique des dossiers (décisions et plaintes) de gaz naturel à la Commission.....	9
5.1.Première période : 1978 à 2006.....	9
5.2.Deuxième période : 2006 à 2011.....	9
6.Conclusion.....	12

1. INTRODUCTION

À la demande du bureau de coordination sur les évaluations environnementales stratégiques (ÉES) et dans le cadre de l'ÉES sur les gaz de schiste, la Commission a dressé un portrait de son organisation. Ensuite, elle explique la manière dont s'articulent les lois qu'elle administre avec trois autres lois d'intérêt relativement au gaz de schiste. Le document aborde et détaille le processus par lequel passent toutes les demandes d'autorisation. Enfin, elle dresse un bilan des décisions qu'elle a rendues depuis sa création.

De plus, la Commission tient à préciser qu'elle ne fait pas de distinctions dans sa reddition de compte ainsi que dans sa base de données entre les différentes formations géologiques qui peuvent être explorées par l'industrie gazière. Elle prend les mêmes mesures de sécurité pour tous les types de forages puisqu'elle estime qu'ils présentent tous des risques à la surface et des impacts comparables eu égard à la protection du territoire et des activités agricoles. Donc, les dossiers auxquels nous référons peuvent aussi bien cibler des schistes gaziers que des formations contenant du gaz naturel « conventionnel » tels que des grès ou des calcaires.

2. PRÉSENTATION DE LA COMMISSION

La Commission a été constituée en 1978 afin d'assurer la protection du territoire agricole québécois. Sa mission est de garantir, pour les générations futures, un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles.

Elle est composée d'au plus 16 membres, dont une présidente, cinq vice-présidents et dix commissaires qui sont nommés par le gouvernement pour des mandats n'excédant pas 5 ans, renouvelables.

Elle répartit ses activités entre ses deux bureaux, de Québec et de Longueuil. Au total, elle compte 105 employés.

Elle est responsable de l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1) et de la Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents (L.R.Q., c. A-4.1). Dans ce document, nous aborderons seulement la première puisque la seconde n'est pas pertinente à l'*Évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste*.

3. CONTEXTE JURIDIQUE

Cette section aborde l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1), ci-après appelée « LPTAA », en rapport avec les lois qui régissent l'exploration et l'exploitation gazière et, plus particulièrement, la Loi sur

l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1), la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) et la Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13.1).

La question à laquelle il faut répondre est à savoir si les activités d'exploration ou d'exploitation du gaz de schiste sont soumises à l'application de la LPTAA.

Aux fins d'application de la LPTAA, des territoires identifiés comme étant des zones agricoles ont été délimités. À l'intérieur de ces zones agricoles, la LPTAA prévoit des actes et utilisations prohibés sous réserve d'une autorisation de la Commission ou de l'application de l'un des droits d'exception prévus à la LPTAA ou à l'un de ses règlements.

Ainsi, dans une zone agricole, l'aliénation d'un lot, c'est-à-dire le transfert par acte translatif ou déclaratif de propriété d'un lot ou de plusieurs lots tout en conservant un ou plusieurs lots contigus ou réputés contigus est interdit (article 29). Il en est de même du transfert d'une partie résiduelle d'un lot tout en conservant un droit d'aliénation sur une partie résiduelle du même lot (article 28). Il est à noter que cette prohibition ne s'applique pas dans certains cas, notamment dans les cas d'expropriation ou de transfert par testament.

La LPTAA interdit l'enlèvement de sol arable sous réserve de l'obtention d'un permis (article 70). Ainsi, le sol arable qui se trouve sur un lot, qu'il soit mis en tas ou étendu, ne peut être sorti du lot sans l'obtention d'un permis à cette fin. Cette prohibition s'applique à l'enlèvement de gazon.

Dans une érablière, l'utilisation à une fin autre que sylvicole et la coupe d'érables à une fin autre que sylvicole de sélection ou d'éclaircie sont prohibées sous réserve de l'obtention d'une autorisation (article 27). Il est même interdit, dans une érablière, de couper des érables pour remplacer l'exploitation sylvicole par de la culture. Le mot « érablière » est défini comme étant « un peuplement forestier propice à la production de sirop d'érable d'une superficie minimale de 4 hectares ».

L'article 26 de la LPTAA qui concerne particulièrement l'objet du présent document prohibe l'utilisation d'un lot à une fin autre que l'agriculture.

L'autorisation permettant de poser un acte ou de faire une utilisation prohibés est accordée dans le cadre d'une décision écrite et motivée qui tient compte de l'article 12 de la LPTAA et des critères énoncés à ses articles 62 et 62.1. Cette décision peut être assujettie à des conditions (article 11). La décision de la Commission peut faire l'objet d'un recours en contestation devant le Tribunal administratif du Québec (articles 21.1 à 21.5).

Le processus d'obtention d'une autorisation visant à lever une interdiction prévue à la LPTAA est régi par les articles 58 et suivants. L'une des particularités de ce processus est l'obtention d'une résolution de la municipalité et parfois de la municipalité régionale de comté (MRC), de la communauté ou de l'association accréditée contenant une recommandation relativement à la demande d'autorisation ainsi que l'obtention de l'avis d'un fonctionnaire autorisé relatif à la conformité de la demande au règlement de zonage de la municipalité locale ou, le cas échéant, aux mesures de contrôle intérimaire.

En vertu de l'article 58.5 de la LPTAA, la réception d'un avis de non-conformité fait en sorte que la demande d'autorisation est irrecevable, c'est-à-dire que la Commission ne peut en être saisie sous réserve de la réception des deux documents énoncés à cet article qui se lit comme suit :

« Une demande est irrecevable si la commission a reçu un avis de non-conformité au règlement de zonage de la municipalité locale ou, le cas échéant, aux mesures de contrôle intérimaire.

Elle est néanmoins recevable sur réception :

a) d'une copie d'un projet de règlement adopté par le conseil de la municipalité locale et dont l'objet serait de rendre la demande conforme au règlement de zonage, et

b) d'un avis de la municipalité régionale de comté ou de la communauté à l'effet que la modification envisagée par la municipalité locale serait conforme au schéma ou aux mesures de contrôle intérimaires de cette municipalité régionale de comté ou de cette communauté. »

Cette disposition est primordiale, car elle détermine la compétence de la Commission à se saisir d'une demande d'autorisation. De façon pratique, les demandes non conformes sont retournées à son expéditeur et ne font l'objet d'aucune étude par les services professionnels de la Commission.

3.1. La LPTAA et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1)

Dans certains cas, une activité ou utilisation à une fin autre que l'agriculture, sur un lot localisé en zone agricole, n'a pas à être conforme au règlement de zonage de la municipalité pour être recevable à la Commission.

À titre d'exemple, l'article 98 de la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance (L.R.Q., c. C-8.2) énonce les conditions qui prévoient, dans une municipalité, le maintien en place ou l'instauration d'un service de garde en milieu familial, d'une garderie ou d'un centre de la petite enfance malgré la non-conformité au règlement de zonage municipal.

Un autre cas d'exception à la conformité à la réglementation municipale est prévu à l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui écrit ce qui suit :

« Aucune disposition de la présente loi, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1). »

Dans ces cas et dans les autres cas d'exception, s'il en est, la municipalité ou l'un de ses fonctionnaires autorisés doit aviser la Commission de l'application par la municipalité de ces dispositions d'exception et, en conséquence, l'aviser de la conformité de la demande d'autorisation afin que cette demande soit recevable.

Il est important d'insister sur le fait que cet avis de conformité qui prévoit l'application d'une disposition d'exception qui déroge à la réglementation de zonage doit émaner de la municipalité ou de l'un de ses fonctionnaires autorisés. La Commission ne peut, de son propre chef, décider qu'une utilisation projetée est conforme ou non à la réglementation municipale de zonage de même qu'elle ne peut appliquer une disposition législative ou réglementaire faisant exception à cette réglementation de zonage.

3.2. Primauté de la LPTAA

L'application de l'une de ces exceptions qui dérogent à la conformité au règlement de zonage municipal n'a cependant pas pour effet de soustraire l'utilisation non agricole projetée à l'application de la LPTAA si le lot visé est situé en zone agricole. L'application par la municipalité de l'une de ces exceptions n'a pour effet, en ce qui concerne la LPTAA, que de permettre le dépôt d'une demande d'autorisation.

En effet, l'article 98 confirme la primauté de la LPTAA. Cet article se lit comme suit :

« 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 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. »

Bien que l'effet d'une loi soit de permettre l'exercice d'une activité, ceci n'a pas pour effet de soustraire l'exercice de cette activité à l'application de la LPTAA, et ce, même si les conditions contenues à la loi générale ou spéciale sont respectées. Une disposition législative qui permet l'exercice d'une utilisation non agricole devient inconciliable avec la LPTAA si cette utilisation doit être exercée en zone agricole.

À titre d'exemple, une résidence ne pourrait être construite sur un lot situé en zone agricole même si le règlement de zonage municipal le permettait sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de la Commission ou sans que l'un des droits d'exception ne s'applique. La LPTAA prévoit d'ailleurs qu'une municipalité ne peut délivrer de permis de construction d'une résidence sans avoir obtenu une autorisation de la Commission ou un avis de celle-ci indiquant qu'aucune autorisation n'est requise.

Par ailleurs, l'obtention d'une autorisation de la Commission ou l'exercice de l'un des droits d'exception prévus à la LPTAA ou à l'un de ses règlements n'a pas pour effet de dispenser de l'obligation de respecter les autres lois et règlements en vigueur.

3.3. La LPTAA et la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2)

La LPTAA prévoit quatre situations où s'applique l'obligation d'obtenir une autorisation de la Commission préalablement à l'obtention de tout autre permis ou autorisation. Cette disposition de la LPTAA se retrouve à son article 97 qui se lit comme suit :

« Malgré toute loi générale ou spéciale, lorsqu'une demande de permis ou d'autorisation prévue au chapitre III de la Loi sur les biens culturels (chapitre B-4), à la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ou à la Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3) vise à remplacer l'agriculture par une autre utilisation sur un lot situé dans une aire retenue pour fins de contrôle ou dans une zone agricole, ce permis ou cette autorisation ne peut être accordé à moins que la commission n'ait préalablement autorisé l'utilisation demandée à une autre fin que l'agriculture.

Lorsqu'une demande de permis visée à l'article 14.1 de la Loi sur les forêts (chapitre F-4.1) concerne une intervention visée à l'article 27 de la présente loi, le permis ne peut être délivré à moins que la commission n'ait préalablement donné l'autorisation prévue à ce dernier article. »

Il découle de cet article que non seulement la LPTAA prime sur les lois qui y sont citées, mais que son respect est une condition préalable à l'application de ces lois dans les cas prévus.

Nous désirons souligner la différence d'application de la notion de droit acquis découlant de l'exploitation d'une gravière-sablière en vertu de la LPTAA et de la Loi sur la qualité de l'environnement. Ainsi, en matière environnementale, un droit acquis peut être reconnu sur la totalité du lot qui faisait l'objet d'une exploitation à une date précise sans que la totalité de ce lot n'ait été exploitée à cette date. En vertu de la LPTAA, il en va différemment puisque le droit acquis, s'il y avait exploitation à la date d'application de la LPTAA, n'existe que sur la superficie qui était effectivement utilisée à une fin autre que l'agriculture à cette date. Ce droit acquis peut cependant être étendu jusqu'à concurrence d'une superficie maximale d'un hectare si la superficie utilisée à la date d'application de la LPTAA était moins d'un hectare. On voit donc que la notion de droit acquis découlant de ces deux lois est appliquée différemment.

3.4. La LPTAA et la Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13.1)

La Loi sur les mines ne contient aucune disposition ayant pour effet de soustraire son application à la LPTAA. À l'inverse, la LPTAA ne contient aucune disposition permettant de soustraire la Loi sur les mines à son application. Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons conclure que les activités régies par la Loi sur les mines sont soumises à l'application de la LPTAA si elles sont exercées en zone agricole.

La seule disposition de la Loi sur les mines relative à la LPTAA se retrouve à son article 304 qui stipule ce qui suit :

« Le ministre peut, par arrêté :

1° réserver à l'État ou soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière tout terrain contenant des substances minérales qui font partie du domaine de l'État et nécessaire à tout objet qu'il juge d'intérêt public, notamment l'exécution des travaux ou ouvrages suivants :

*...
Lorsque le terrain sur lequel on veut effectuer des travaux miniers d'inventaire et de recherche est situé dans une aire retenue à des fins de contrôle ou dans une zone agricole au sens de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), le ministre consulte la Commission de protection du territoire agricole du Québec avant de soustraire le terrain au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière.
... »*

Cet article ne fait que permettre au ministre responsable la constitution d'une réserve de terrains à des fins spécifiques. En ce qui concerne l'une de ces fins, lorsque le terrain visé est situé en zone agricole, le ministre doit consulter la Commission. En prévoyant, pour la fin qui y est précisée, l'obligation d'une consultation auprès de la Commission, cet article vient confirmer l'application de la LPTAA aux activités visées par la Loi sur les mines.

Contrairement à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement et aux autres lois citées à l'article 97 de la LPTAA, les processus de demande d'autorisation ou de permis applicables en vertu de la LPTAA et de la Loi sur les mines peuvent être traités de façon parallèle et concurrente. En pratique, il est cependant certain qu'avant de mettre en branle le processus de demande prévu à cette dernière loi, l'exploitant désirera s'assurer de la faisabilité de son projet en regard de la LPTAA.

4. PROCESSUS ET CHEMINEMENT D'UNE DEMANDE D'AUTORISATION À LA COMMISSION

La section suivante abordera de façon détaillée le processus et le cheminement d'un dossier à la Commission.

Toutes les demandes soumises à la Commission doivent transiter selon le processus suivant :

1. Le demandeur complète son dossier et le remet à la municipalité.
2. La municipalité accuse réception de la demande, étudie le dossier, complète sa partie du formulaire, formule par résolution une recommandation et transmet le dossier à la Commission au plus tard 45 jours après le dépôt de la demande.

3. À la réception d'un dossier complet, la Commission entreprend l'examen de la demande.
4. La Commission adresse au demandeur ainsi qu'à toute personne intéressée intervenue dans une demande, y compris la municipalité locale, la MRC ou la communauté métropolitaine ainsi que la fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA), un compte rendu de l'orientation préliminaire.
5. À la suite de l'orientation préliminaire, la loi accorde un délai de 30 jours aux personnes intéressées pour qu'elles puissent présenter des observations ou demander une rencontre publique.
6. S'il advenait qu'au terme de ces observations ou de la rencontre publique que les conclusions de l'orientation préliminaire doivent être changées, la Commission préviendrait le demandeur et toutes les autres personnes intéressées pour leur donner à nouveau l'occasion de présenter, dans les 10 jours, des observations écrites.
7. Finalement, la décision est acheminée au demandeur, à toute personne intéressée intervenue dans une demande ainsi qu'à la municipalité, à la MRC ou à la Communauté métropolitaine et à la fédération régionale de l'UPA.

Systématiquement, les demandes soumises à la Commission doivent transiter par la municipalité, et le conseil municipal, par résolution, recommande à la Commission d'autoriser ou de refuser la demande selon les critères d'évaluation prévus à la Loi.

5. HISTORIQUE DES DOSSIERS (DÉCISIONS ET PLAINTES) DE GAZ NATUREL À LA COMMISSION

5.1. Première période : 1978 à 2006

Au cours de cette période, trois demandes furent soumises à la Commission. Il s'agissait de demandes isolées. Étant donné le faible nombre de demandes, aucun alignement ne s'est dégagé des décisions de la Commission.

TABLEAU 1. LISTE DES DÉCISIONS RENDUES CONCERNANT L'EXPLORATION GAZIÈRE ENTRE 1978 ET 2006		
DEMANDEUR	NO DOSSIER	RÉSULTAT
Exploration Intermont inc.	189912	Autorisation pour une période d'un an
Fairlady Energy inc.	306674	Refus
Questerre Energy Corporation	327302	Autorisation avec conditions de réaménagement

5.2. Deuxième période : 2006 à 2011

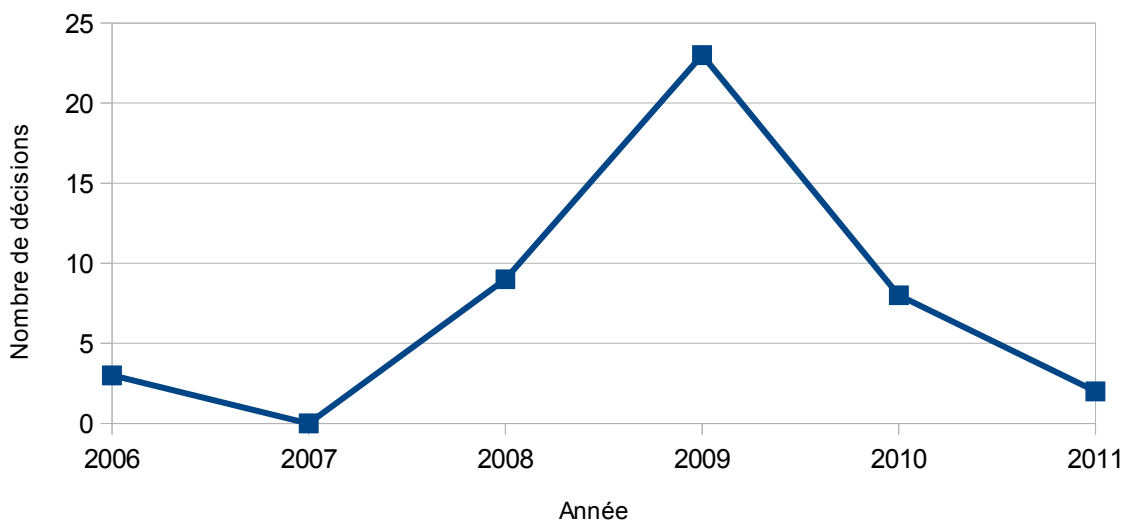
Depuis 2006, la Commission a reçu 51 demandes portant sur de l'exploration et de l'exploitation gazière. Elle a reçu 49 avis municipaux neutres ou favorables et seulement deux

municipalités ont formulé des avis négatifs sur les demandes pour des forages gaziers, soit les municipalités de Fortierville¹ et de Saint-Marc-sur-Richelieu².

Lors du traitement de ces dossiers, la Commission a tenu 4 rencontres publiques³ auxquelles assistaient des promoteurs, des citoyens, des producteurs agricoles et des représentants municipaux. Ces rencontres ont été l'occasion pour tous de faire valoir leurs inquiétudes, leurs préoccupations et leurs points de vue eu égard aux critères décisionnels de la LPTAA.

L'année 2006 est charnière à l'égard des décisions rendues sur des projets d'exploration gazière. Subitement, la Commission est saisie de quelques demandes d'autorisation. Le nombre sera en croissance jusqu'en 2009 (figure 1). Durant cette période, les demandes présentées à la Commission sont, pour la majorité, accompagnées de mesures d'atténuation sur le milieu agricole. Ces mesures touchent la protection du sol arable et de la ressource sol pour la communauté. Elles prévoient l'aménagement de bassins étanches pour recueillir les résidus liquides et solides et l'utilisation d'une géomembrane sous la foreuse de manière à prévenir la contamination des sols et de l'eau pour l'agriculture. Elles abordent la remise en état après l'abandon du puits selon divers paramètres agricoles, particulièrement le nivellement, le drainage de surface et souterrain, la remise du sol arable et la correction de la compaction. L'objectif étant de rétablir des conditions de culture permettant d'obtenir des rendements équivalents à ceux qui prévalaient avant les travaux de forages.

Figure 1. Décisions rendues entre 2006 et 2011



1 No dossier 365052

2 No dossier 366118

3 No dossiers 366118, 400127, 400204 et 400466.

Rapidement, durant cette période, la Commission a exigé que toutes les demandes qui lui sont soumises soient accompagnées d'une expertise agronomique préparée spécifiquement pour chaque site en tenant compte du milieu d'accueil.

Par ces décisions, la Commission interpelle les agronomes œuvrant au privé pour surveiller et superviser les opérations d'aménagement et de démantèlement des sites. Au cours de ces travaux, ils peuvent rapidement ajuster leurs recommandations.

La surveillance et l'application du respect de la Loi

Actuellement, la Commission a ouvert un dossier d'enquête⁴. Il s'agit d'un site où l'on a effectué un forage gazier exploratoire sans droit ni autorisation. Un préavis d'ordonnance a été émis afin que l'usage cesse et que le site soit remis tel qu'il était avant le forage. Aucune autre information ne peut être fournie sur cette affaire puisque des procédures judiciaires sont toujours en cours.

Le suivi des décisions

Depuis 2006, quelques sites ont été réaménagés avec succès et certaines autorisations n'ont pas été réalisées. Concrètement, deux sites ont été forés et remis partiellement en état. Pour chacun, il reste un usage au sol d'environ 100 m² comprenant la tête du puits. Ces sites résiduels ont été autorisés pour être utilisés comme puits d'observation pour une période de 10 ans. Le premier site (400188 à Saint-David) a fait l'objet d'une évaluation de rendement comparative avec le reste du champ non perturbé. Aucune différence de rendement n'a été observée et ils étaient forts : 11 tonnes de maïs-grain/hectare. L'autre site (401080 à La Visitation-de-Yamaska) a été remis en culture et les rendements ont été évalués. Les suivis agronomiques ont permis d'observer certains problèmes de drainage et une baisse de rendement sous l'aire de travail et de la voie d'accès. Des investigations plus poussées seront réalisées au cours du printemps 2012 afin de déterminer les causes de cette baisse de rendement agricole.

Enfin, un 3^e site a été démantelé à Saint-Janvier-de-Joly (dossier 348155). Le résultat est mitigé. Le site était boisé avec une valeur agricole faible. Le propriétaire a décidé de conserver une aire dénudée comme aire de débardage pour l'exploitation de son boisé. Comme les constructions et les aménagements agricoles ne sont pas régis par la Commission, le dossier a été fermé.

La Commission poursuivra le suivi des décisions échues au cours de l'exercice 2012-2013.

4 Numéro de dossier 369167.

6. CONCLUSION

La Commission est responsable de l'application et du respect de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Tous les usages reliés à l'industrie gazière sont assujettis à la loi et doivent être autorisés avant le début des travaux.

Le processus décisionnel et le cheminement des dossiers sont transparents. À plusieurs étapes, les intervenants peuvent présenter des observations à la Commission.

Les décisions rendues par la Commission comportent des conditions d'aménagement et de démantèlement du site qui limitent les impacts sur le territoire agricole et assurent le maintien du potentiel agricole des sites autorisés.