

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

IDENTIFICATION DU DOSSIER

Numéro : 351711
Lots : 3020268, 3021439, 3021550, 3020269, 3020274,
3020293, 3020292, 3018710, 3017932, 3018821,
3018932, 3018155, 3018044, 3018266, 3019155,
3017821, 3018891, 3401637, 3401638, 3401639,
3401640, 3401641, 3020275, 3021215, 2359807-P,
2359808-P, 3018077-P, 3018088-P, 3018090-P,
3018091-P, 3018092-P, 3020377-P, 3020266-P,
3020281-P, 3020279-P, 3020277-P, 3020276-P,
3020284-P, 3021213-P, 3021212-P, 3021488-P,
3401684-P
Cadastre : Cadastre du Québec
Superficie : 279,3 hectares
Circonscription foncière : Lévis
Municipalité : Lévis (V)
Date : Le 16 octobre 2007

MEMBRES PRÉSENTS

Guy Lebeau, commissaire
Réjean St-Pierre, vice-président
Josette Dion, commissaire

AVIS AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN VERTU DE L'ARTICLE 96 DE LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

LA DEMANDE D'AVIS

En vertu de l'article 96 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (la Loi), le gouvernement du Québec, par son décret 863-2007 du 3 octobre 2007, a soustrait à la compétence de la Commission la demande soumise par la Ville de Lévis en vue de l'implantation d'un terminal méthanier sur son territoire, le projet Rabaska.

Tel que prévu par la Loi, le gouvernement est maintenant saisi de l'affaire avec les mêmes pouvoirs que la Commission et doit solliciter son avis sur la demande, ce qu'il a fait par une correspondance du ministre des Ressources naturelles et de la Faune, le 9 octobre dernier.

LA DEMANDE DE LA VILLE DE LÉVIS

La demande porte sur une superficie globale de 279,3 hectares comprenant l'emplacement du terminal méthanier sur une superficie de 271,7 hectares et le chemin d'accès sur une superficie de 7,6 hectares. On requiert donc :

1. l'exclusion de la zone agricole d'une superficie de 271,7 hectares formée des lots ou de parties des lots actuellement immatriculés sous les numéros 3 020 268, 3 021 439, 3 021 550, 3 020 269, 3 020 274, 3 020 293, 3 020 292, 3 018 710, 3 017 932, 3 018 821, 3 018 932, 3 018 155, 3 018 044, 3 018 266, 3 019 155, 3 017 821, 3 018 891, 3 401 637, 3 401 638, 3 401 639, 3 401 640, 3 401 641, 3 020 275 et 3 021 215, du cadastre de Québec, de la circonscription foncière de Lévis;
2. l'aliénation et l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit pour l'aménagement d'une voie de circulation reliant l'emplacement du terminal méthanier au réseau routier existant, d'une superficie approximative de 7,6 hectares faisant partie de chacun des lots 2 359 807, 3 018 077, 3 018 088, 3 018 090, 3 018 091, 2 359 808, 3 018 092, 3 020 284, 3 021 212, 3 401 684, 3 021 488, 3 020 377, 3 020 266, 3 020 281, 3 020 279, 3 020 277, 3 021 213 et 3 020 276 du cadastre du Québec, de la circonscription foncière de Lévis.

La demanderesse, Ville de Lévis, soumet cette demande en recherchant une exclusion de la zone agricole parce que la Loi l'y oblige à son article 61.2, étant donné que sa demande d'utilisation à des fins industrielles se localise sur des lots contigus aux limites de la zone agricole.

Toutefois, la demanderesse a proposé une alternative à sa demande. Elle serait satisfaite de l'exclusion de la zone agricole d'une superficie réduite à 158,2 hectares plutôt que 271,7 hectares pour l'implantation des installations principales de Rabaska, et d'une autorisation d'utilisation à une fin autre que l'agriculture en zone agricole d'une superficie de 24,4 hectares à prendre sur le résiduel de 113,5 hectares visé par la demande d'exclusion pour y implanter des usages accessoires, soit pour l'aménagement ou la construction de lignes souterraines cryogéniques, de massifs de béton pour câbles d'alimentation électrique, conduits d'instrumentation, ligne d'aire d'instrumentation, conduites souterraines, talus, aire de pique-nique et une aire temporaire de remisage de matériaux et de circulation durant les travaux de construction. Pour cette proposition alternative, la superficie de 7,6 hectares pour le chemin d'accès serait maintenue.

Ainsi, au total, c'est une superficie de 190,2 hectares qui serait nécessaire pour l'implantation du projet Rabaska, soit 158,2 hectares en exclusion de la zone agricole, et des autorisations d'utilisation à des fins autres que l'agriculture en zone agricole de 24,4 hectares pour des usages accessoires, et de 7,6 hectares pour le chemin d'accès.

LE RAPPEL DE L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE

Dans un compte rendu du 19 septembre 2007, la Commission faisait part des caractéristiques agricoles des 270 hectares visés par la demande et des superficies qui l'entourent, de l'essentiel des observations soumises par la demanderesse pour soutenir sa demande, et de son orientation préliminaire en se basant sur celles-ci.

La Commission concluait que les informations transmises au soutien de la demande en lien avec les critères décisionnels de la Loi ne lui permettaient pas de l'autoriser.

Elle invitait la demanderesse et le promoteur Rabaska inc. à enrichir et compléter ses observations sur la demande touchant 7 éléments précis, lesquels se résument ainsi :

1. les facteurs et contraintes de localisation;
 - a. la longueur maximale de la conduite cryogénique;
 - b. l'espace nécessaire pour les infrastructures du projet, puisque la demanderesse soumet un projet consommant 190,2 hectares de terre alors que dans le secteur de Cacouna, le projet qui paraît semblable ne consomme qu'une superficie d'environ 20 hectares;
2. la recherche de sites potentiels appropriés et disponibles pour les fins visées hors de la zone agricole sur le territoire de la ville de Lévis;
3. la recherche d'un site de moindre impact sur l'agriculture en dehors des limites de la Ville de Lévis, hors de la zone agricole dans d'autres municipalités, et notamment dans le secteur du port de Cacouna;
4. la recherche d'un site de moindre impact sur l'agriculture à l'intérieur de la zone agricole, mais sur des sites qui pourraient être jugés de moindre impact sur l'agriculture que le site visé;
5. les conséquences potentielles du rabattement de la nappe d'eau souterraine sur la disponibilité de la ressource eau pour l'agriculture, et sur l'utilisation éventuelle pour des fins agricoles des lots visés et des lots avoisinants;
6. les conséquences que pourraient générer les rejets atmosphériques potentiels du projet sur la pratique de l'agriculture environnante;
7. la planification de la Ville de Lévis pour favoriser le maintien et le développement des activités agricoles autour du site qu'elle souhaite voir converti à d'autres fins que l'agriculture pour le projet Rabaska.

LES INFORMATIONS REÇUES DEPUIS L'ORIENTATION PRÉLIMINAIRE

La Ville de Lévis et Rabaska inc. ont produit certains documents en guise de réponses aux commentaires et questionnement formulés par la Commission dans son orientation préliminaire.

Le 25 septembre 2007, la Commission a reçu un document produit par la Ville de Lévis, accompagné du « Rapport final du plan directeur des parcs industriels et des espaces technologiques de la Ville de Lévis » réalisé en juin 2005.

Le 25 septembre 2007, Rabaska inc. a transmis une lettre accompagnée des documents suivants :

1. un document sur le choix de la zone d'implantation du projet;
2. une note sur les conséquences sur l'agriculture des émissions atmosphériques éventuelles du projet Rabaska;
3. une évaluation de SNC-Lavalin Environnement inc. sur les conséquences du projet sur la disponibilité pour l'agriculture de la ressource eau;
4. un document intitulé Facteurs de localisation d'un terminal méthanier;
5. copie de l'étude d'impact et rapports connexes, rapport du BAPE et rapports TERMPOL.

L'ANALYSE DES ÉLÉMENTS SOUMIS EU ÉGARD AUX CRITÈRES DE LA LOI

La recherche de sites de moindre impact sur l'agriculture est l'un des éléments les plus probants lorsque la Commission conclut sur une demande qui lui est soumise. Au fil des ans, à chaque modification significative de la Loi (L.Q., 1985, c. 26, L.Q., 1989, c. 7, L.Q., 1996, c. 26, et L.Q., 2001, c. 35), le ou les critères relatifs à l'espace alternatif de moindre impact sur l'agriculture ont été retouchés et l'on pourrait même dire resserrés. D'ailleurs, tous les demandeurs adressant une demande à la Commission sont questionnés sur cet aspect, et le rayon de recherche d'espaces alternatifs de moindre impact est circonscrit en fonction du type de projet.

L'orientation préliminaire de la Commission reposait presque entièrement sur la démonstration insatisfaisante soumise à ce moment par la Ville de Lévis et Rabaska inc. relativement aux sites de moindre impact sur l'agriculture.

La Commission avait d'abord questionné certains facteurs et contraintes de localisation pour déterminer précisément le type de site recherché. Sur cet aspect, selon Rabaska inc., l'espace nécessaire pour implanter les équipements d'un port méthanier et les équipements de transformation du gaz liquéfié a été évalué à 30 hectares, mais un espace supplémentaire est requis pour les zones de protection évaluée à 400 mètres autour du site. Ensuite, pour ce qui est de la longueur maximale de la conduite cryogénique, Rabaska inc. a indiqué que la plus

longue conduite existante actuellement dans le monde fait 3,5 kilomètres, mais que la topographie des lieux conditionne la longueur de la conduite cryogénique.

En bref, de toutes les informations soumises par Rabaska inc. avant et après l'orientation préliminaire, on peut conclure que l'on recherche un espace nécessitant des conditions géologiques et topographiques appropriées, d'une superficie d'environ 30 hectares, se situant à plus de 400 mètres de toute construction, et à une distance de moins de 3,5 kilomètres d'une voie navigable répondant à certaines exigences bathymétriques et conditions de navigation.

Suite à l'orientation préliminaire du 19 septembre, la Ville de Lévis a produit des informations additionnelles et précisé certains éléments qui permettent maintenant de conclure raisonnablement que le projet ne peut se réaliser hors de la zone agricole sur son territoire. Les espaces industriels vacants à Lévis, même s'ils sont très vastes avec plus de 900 hectares, ne permettraient pas de réaliser le projet en respectant les contraintes techniques inhérentes.

En dehors des limites du territoire de Lévis, le promoteur Rabaska inc. a enrichi les informations relatives aux sites alternatifs étudiés pour la réalisation du projet, par sa correspondance reçue suite à l'orientation préliminaire. Toutefois, à ce chapitre, les informations transmises ne sont toujours pas satisfaisantes et ne permettent pas davantage à la Commission de conclure qu'il n'existe pas de sites de moindre impact sur l'agriculture pour la réalisation du projet Rabaska.

En effet, dans la documentation transmise après l'orientation préliminaire, Rabaska inc. démontre qu'il n'y a pas d'espaces suffisants pour implanter un terminal méthanier supplémentaire à celui d'Énergie-Cacouna, dans le périmètre portuaire de Cacouna, en bordure du fleuve Saint-Laurent. Cependant, on retrouve un grand secteur non retenu en zone agricole, d'une superficie de plus de 100 hectares, situé à moins de 3 kilomètres des berges du port en eau profonde de Cacouna. Dans toute la documentation transmise autant avant qu'après l'orientation préliminaire, en aucun temps Rabaska inc. n'indique pour quel motif un projet de port méthanier ne pourrait se concrétiser à cet endroit. En fait, jamais il n'est fait mention de la présence d'une telle superficie hors de la zone agricole dans ce secteur, ce qui est tout de même étonnant.

Aussi, il est soumis que l'implantation d'un port méthanier à Cacouna nécessitera la réalisation d'un gazoduc de 230 kilomètres de longueur amenant certains impacts sur l'agriculture, mais cet argument n'est pas convaincant puisque les espaces visés pour un gazoduc sont généralement utilisables pour des fins agricoles au terme des travaux, même si certaines contraintes sont imposées aux agriculteurs. Il est également fait mention des contraintes d'exploitation d'un port méthanier à Cacouna, mais cela ne remet pas en cause le fait qu'il soit possible d'en exploiter un à cet endroit.

Par ailleurs, un autre site a été répertorié dans le secteur Saguenay autour du port de Grande-Anse, qui se situe à l'extérieur de la zone agricole. Rabaska inc. soumet que ce site ne serait pas viable du point de vue économique, mais n'en fait pas la démonstration.

La Commission n'a pas obtenu de réponses satisfaisantes en ce qui concerne les coûts associés aux sites alternatifs étudiés, ni sur la viabilité du projet tenant compte des diverses contraintes. Toutefois, elle tient à souligner qu'il n'est pas rare de voir un demandeur soumettre

qu'il est plus dispendieux de s'établir hors de la zone agricole puisque les conditions géologiques et topographiques y sont moins appropriées. Les terres agricoles planes et profondes qui offrent une bonne capacité portante pour l'industrie représentent aussi, bien souvent, le meilleur endroit pour faire de l'agriculture. En fait, la différence de coût est peut-être le prix à payer pour pouvoir préserver et conserver des terres cultivables et non renouvelables pour les générations futures.

La zone agricole ne doit pas être une zone en attente de développement à d'autres fins que l'agriculture. L'incertitude sur l'utilisation future d'un secteur représente le pire ennemi du développement de l'agriculture. Aucun agriculteur n'investirait des centaines de milliers de dollars dans des terres et des bâtiments pour développer une entreprise agricole avec la perspective que dans un horizon de 5, 10 ou même 20 ans, sa terre sera requise pour des fins autres que l'agriculture.

Comme en faisait mention l'orientation préliminaire, la réalisation du projet Rabaska sur le site visé générerait des impacts négatifs sur l'agriculture. En plus d'amener la conversion à d'autres fins que l'agriculture d'une superficie de 190,2 hectares, l'implantation du projet Rabaska se traduira par une nouvelle demande à la Commission pour un espace supplémentaire de 50 hectares où la Ville de Lévis souhaite permettre l'implantation d'industries reliées au froid. De plus, cela aurait pour effet de fragiliser sérieusement l'utilisation pour des fins agricoles à long terme d'une superficie supplémentaire d'environ 225 hectares composée notamment de 75 hectares de terres cultivées, située à l'ouest du site visé, entre celui-ci et la zone non agricole.

L'entente intervenue entre Rabaska inc. et l'UPA locale représente un engagement du promoteur sur la préservation d'une partie du secteur à des fins agricoles pour un certain temps. L'entente prévoit notamment le maintien en agriculture des terres cultivées actuellement et la conversion de terres boisées en terres cultivées d'une superficie équivalente à la superficie cultivée perdue, pour une durée de 20 ans. Aux yeux de la Commission, cette entente permet de préserver les terres cultivées à court terme mais à plus long terme, pour les générations futures, comme doit le considérer la Commission, quel serait l'effet de la réalisation du projet Rabaska?

En fait, l'implantation du projet Rabaska marquera l'ouverture d'un parc industrialo-portuaire dans le secteur concerné, ce que souhaite la Ville de Lévis, et c'est d'ailleurs ce qu'elle a inscrit dans ses orientations d'aménagement depuis plus de 20 ans. Pour la protection du territoire et des activités agricoles, la réalisation de ce parc industrialo-portuaire signifiera la perte à long terme d'une superficie de plus de 500 hectares de terres agricoles et boisées, comportant environ 300 hectares de terres de potentiels agricoles moyens à bons, dont environ 150 hectares cultivés. C'est donc la vocation de tout un secteur de la zone agricole qui pourrait être compromise à long terme.

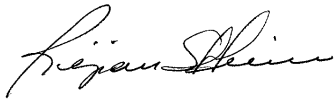
Devant de tels effets négatifs potentiels pour l'agriculture à long terme, la Commission est vigilante. Le projet Rabaska générerait des impacts positifs significatifs sur le développement économique, mais ces effets ne seraient pas différents si le projet était réalisé à l'extérieur de la zone agricole, à Cacouna ou ailleurs.

La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles permet de considérer l'effet sur le développement économique d'une demande et d'autoriser la réalisation d'un projet qui ne peut trouver refuge à l'extérieur de la zone agricole, mais la Commission est exigeante sur la démonstration à faire.

EN CONSÉQUENCE, tenant compte des informations soumises à ce jour et en se basant sur les critères de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, la Commission conclut que la demande de la Ville de Lévis doit faire l'objet d'un avis défavorable.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Guy Lebeau".

Guy Lebeau, commissaire
Président de la formation

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Réjean St-Pierre".

Réjean St-Pierre, vice-président

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Josette Dion".

Josette Dion, commissaire