



L'Union des producteurs agricoles

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES

Projet de loi C-46 modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie
et la Loi sur les opérations pétrolières au Canada

Le 28 mai 2015



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

2^e édition

N^o ISBN 978-2-89556-150-7 (IMPRIMÉ)

N^o ISBN 978-2-89556-151-4 (EN LIGNE)

DÉPÔT LÉGAL, DEUXIÈME TRIMESTRE 2015

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	1
1. INTRODUCTION.....	2
2. NOUVELLES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI À CONSERVER.....	3
3. ÉLÉMENTS QUI MÉRITENT D'ÊTRE MODIFIÉS, DÉTAILLÉS OU AJOUTÉS.....	4
4. CONCLUSION	8

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 a 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 27 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 sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'OCDE pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international.

Bien ancrés sur leur territoire, environ 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois ont investi 717 M\$ dans l'économie régionale du Québec en 2013. Les 35 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 250 M\$ générant un revenu de 2,5 G\$.

Dans la même veine, 28 880 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à 54 500 personnes. En 2013, le secteur agricole québécois a généré 7,8 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'Union souhaite remercier le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles de lui donner la possibilité de présenter le point de vue des producteurs agricoles et forestiers québécois relativement au projet de loi C-46.

Ce projet de loi propose des modifications importantes à la Loi sur l'Office national de l'énergie et la Loi sur les opérations pétrolières du Canada. Dans le cadre de ce mémoire, l'intervention de l'Union sera ciblée sur les changements proposés à la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Depuis 2005, les producteurs agricoles et forestiers québécois ont vu passer sur leurs propriétés plusieurs projets de pipeline. Pensons au projet *Pipeline Saint-Laurent* lancé en 2005 qui a été mis en fonction en 2012 et à celui de doublement d'un gazoduc par TransCanada Pipelines Limited dans la municipalité de Saint-Sébastien qui a été construit en 2008. Il faut aussi souligner celui d'Enbrige Pipelines inc. qui consiste à inverser la canalisation 9B et à accroître la capacité de la ligne 9 et dont la mise en service devrait être effective au cours de l'année 2015. Également, les producteurs agricoles et forestiers font face au projet *Oléoduc Énergie Est* qui consisterait à construire un oléoduc qui traverserait une grande partie du Québec. Finalement, que dire du projet *Énergie Saguenay* qui nécessiterait éventuellement la construction d'un nouveau gazoduc afin d'approvisionner le port de Grande-Anse, situé à La Baie.

Ces projets ont tous un point en commun, ils affectent toujours les entreprises agricoles et forestières. En effet, lorsqu'on parle de réseau de transport de pipeline, l'objectif est de se rendre d'un point à un autre. Or, entre les deux se trouvent des terres agricoles et forestières.

Comme les pipelines se retrouvent systématiquement sur leurs terres, les modifications proposées dans le projet de loi C-46 toucheront directement les producteurs agricoles et forestiers. Pour cette raison, nous croyons que certains éléments qui s'y retrouvent sont très pertinents et doivent être conservés tels quels, tandis que d'autres doivent être modifiés ou retirés. L'acceptabilité sociale est un enjeu incontournable pour les compagnies pipelinières. Dans ce contexte, les commentaires des personnes qui sont directement touchées par de telles infrastructures devraient être analysés avec attention.

Nos commentaires sur ce projet de loi seront présentés en deux temps. Une première section présentera les modifications retrouvées dans le projet de loi qui sont supportées par l'Union et la seconde étayera nos préoccupations relativement à certains points qui méritent d'être modifiés.

2. NOUVELLES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI À CONSERVER

Vous trouverez ci-dessous les éléments du projet de loi qui satisfont les producteurs agricoles et forestiers.

a. Responsabilité des compagnies

L'article 48.12 (4) prévoit que dorénavant, lorsqu'il y a rejet non intentionnel ou non contrôlé de pétrole, en l'absence de preuve, de faute ou de négligence, la compagnie qui transporte au moins 250 000 barils par jour de pétrole sera responsable des dommages ou pertes subis pour au moins un milliard de dollars. À cet effet, elles devront maintenant détenir les ressources financières pour faire face à cette obligation [art. 48.13 (1)]. Également, il est prévu que s'il y a un rejet causé par la faute ou la négligence de la compagnie, cette dernière sera responsable de l'entièreté des dommages, et ce, au-delà du milliard prévu [art. 48.12 (1)].

Ainsi, le projet de loi prévoit qu'advenant un rejet non intentionnel ou non contrôlé, les compagnies auront la responsabilité de payer le premier milliard de dollars de dommages et elles devront détenir ces ressources financières. L'Union salue cette nouvelle disposition.

b. Nouveaux pouvoirs de l'Office relativement aux pipelines abandonnés

Le projet de loi définit ce que sera un pipeline abandonné (art. 2). Il prévoit également que lesdits pipelines seront dorénavant sous la juridiction de l'Office national de l'énergie (Office). Ainsi, l'Office pourra enquêter sur tout accident relatif à un pipeline abandonné et rendre des décisions ou ordonnances envers ces infrastructures, ce qui n'était pas le cas auparavant [art. 12 (1.1)]. L'Office pourra aussi ordonner à une compagnie pipelinière de prendre toute mesure qu'il estime nécessaire à la sécurité du public et à la protection des biens ou de l'environnement [art. 48 (1.1)].

De plus, le futur article 49 (2) c) prévoit que l'Office procédera à l'examen et pourra détenir tout document qui contient des renseignements, tant sur la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien ou la cessation d'exploitation d'un pipeline et l'entretien d'un pipeline abandonné.

L'Union considère que les ajouts proposés dans le projet de loi permettront à l'Office de réellement réguler les pipelines sous sa juridiction durant tout leur cycle de vie (planification, construction, exploitation et entretien, cessation et finalement post-cessation). Ce changement est important pour les producteurs agricoles et forestiers du Québec. Nous comprenons qu'advenant un incident sur un pipeline abandonné, l'Office s'assurera que la Compagnie s'attaque au problème et corrige la situation. De plus, il est maintenant clair que l'Office pourra surveiller les fonds mis de côté pour la cessation des activités et les provisions pour les activités après la cessation [art. 48.49 (1)].

c. Remboursement par les compagnies

Selon les dispositions prévues au futur article 48.15, l'Office pourra désormais ordonner à toute compagnie qui a provoqué un rejet non intentionnel ou non contrôlé, de rembourser toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou municipale, ou toute personne, des frais que l'Office juge raisonnables.

L'Union comprend que l'utilisation du terme « personne » de cet ajout à la Loi permettra aux producteurs agricoles qui seront affectés par un rejet d'obtenir un recours contre la compagnie, et ce, en convaincant l'Office d'agir.

d. Mesures liées à la cessation d'exploitation

Les nouveaux articles 48.49 (1) et (2) prévoient que l'Office peut ordonner à toute compagnie de prendre les moyens jugés nécessaires pour que celle-ci ait les moyens de payer la cessation d'exploitation et puisse couvrir les frais relatifs à ses pipelines abandonnés. À la suite d'une ordonnance de disposer de fonds ou de garanties, l'Office peut désormais retirer de ces fonds ou réaliser ces garanties à ces fins.

Nous constatons également l'ajout de l'article 74 (2.1) qui prévoit que l'Office peut assortir l'autorisation de cesser d'exploiter un pipeline des conditions qu'il estime indiquées, ce qui atteste les pouvoirs de l'Office.

Les producteurs agricoles et forestiers sont satisfaits de ces nouvelles dispositions.

3. ÉLÉMENTS QUI MÉRITENT D'ÊTRE MODIFIÉS, DÉTAILLÉS OU AJOUTÉS

Selon l'Union, les éléments qui sont détaillés ci-dessous devraient être modifiés.

a. Définition de remuement du sol

La définition du remuement du sol que l'on retrouve au projet d'article 2, que vous trouverez ci-dessous, préoccupe grandement les producteurs agricoles et forestiers. L'Union se questionne relativement aux paragraphes b) et c).

« remuement du sol » Ne vise pas le remuement du sol qui est occasionné :

a) soit par toute activité prévue par les règlements ou ordonnances visés au paragraphe 112 (5);

- b) soit par une culture à une profondeur inférieure à quarante-cinq centimètres au-dessous de la surface du sol;
- c) soit par toute autre activité qui se produit à une profondeur inférieure à trente centimètres et qui ne réduit pas l'épaisseur du sol au-dessus du pipeline par rapport à son épaisseur au moment où celui-ci a été construit.

La lecture du paragraphe b) de cet article laisse croire qu'une plante qui possède un système racinaire de plus de 45 centimètres de profondeur ne pourra plus être cultivée au-dessus du pipeline. Par exemple, le système racinaire de la luzerne est abondant et profond. Il est caractérisé par une racine pivotante forte pouvant descendre à plus de 6 mètres (en moyenne 2 à 3 mètres)¹. Cette plante est cultivée sur des grandes superficies au Québec et dans les autres provinces canadiennes, afin d'alimenter le cheptel de bovins laitiers et d'autres ruminants. Ainsi, le libellé proposé causera un problème majeur aux producteurs agricoles, alors qu'en réalité ce dernier n'existe pas puisque la luzerne a toujours été cultivée au-dessus des pipelines. L'Union considère que ce paragraphe devrait être retiré du projet de loi.

En ce qui a trait au paragraphe c), l'Union ne comprend pas pourquoi la profondeur des autres activités (30 centimètres) apparaît maintenant dans la Loi. Actuellement, on retrouve la profondeur des travaux permis sans autorisation dans le Règlement de l'Office national de l'énergie sur le croisement de pipelines, partie I (RCP-I). Selon l'Union, la profondeur de remuement du sol permis sans autorisation ne devrait se retrouver ni dans la Loi ni dans un règlement, mais plutôt déterminée par l'Office au cas par cas lors de l'autorisation du projet. Par exemple, la profondeur de remuement du sol permis sans autorisation doit être différente si un pipeline est enfoui à 1,6 mètre au lieu de 0,9 mètre. En ce sens, des travaux de remuement du sol à 60 centimètres de profondeur dans le premier scénario sont définitivement moins risqués qu'à 30 centimètres dans le second.

Pour cette raison et afin de promouvoir les « nouvelles bonnes » pratiques pour la construction d'un pipeline, l'Union est d'avis que la Loi ne devrait pas imposer une norme fixe à 30 centimètres, mais plutôt prévoir que la profondeur de remuement du sol permis sans autorisation soit ajustée selon les normes de construction retenues par la compagnie et déterminées par l'Office.

b. Responsabilité lors des travaux

Le futur article 48.12 (1) est clair. Advenant qu'un producteur agricole ou forestier cause un bris à un pipeline lors de ses activités, il sera responsable des pertes et dommages qui seront causés par cette faute. L'Union considère que ce nouvel article va à l'encontre des dispositions présentement prévues à l'article 86 (2) d) qui indique que l'accord d'acquisition de servitude doit spécifiquement prévoir une clause mentionnant que le propriétaire ne peut

¹ Les plantes fourragères, chapitre 2-extrait des plantes fourragères 2005, Centre de référence en agriculture et agroalimentaires du Québec, 2005, page 10.

être poursuivi par la compagnie, sauf dans le cas de faute lourde ou intentionnelle. Or, ce nouvel article ne distingue pas les types de responsabilité (faute générale vs faute lourde ou intentionnelle).

Cette nouvelle exigence s'ajouterait aux sanctions administratives pécuniaires (SAP) qui varient de 250 \$ à 25 000 \$ par jour par infraction à 1 000 \$ à 100 000 \$ par jour par infraction, dépendamment s'il s'agit d'un particulier ou d'une société. Plusieurs entreprises agricoles établies sont sous la forme juridique d'une société ou d'une compagnie pour des fins fiscales. Ainsi, les sanctions qui peuvent s'appliquer peuvent facilement les amener à la faillite. L'Union constate qu'au cours des dernières années, de nouvelles modifications législatives ont fait augmenter le risque financier des entreprises agricoles et forestières, dans le cas où ce propriétaire réaliserait des travaux non autorisés sur la servitude et la zone de sécurité.

Il faut comprendre que les producteurs agricoles et forestiers réalisent quotidiennement des travaux au-dessus des pipelines. Ils sont donc plus à risque de faire face à des SAP et qu'un évènement malheureux et non intentionnel survienne.

Si on ajoute dorénavant la possibilité de devoir payer les dommages causés par une fuite sur un pipeline, cela impose aux producteurs agricoles et forestiers de plus lourdes obligations lors du passage d'un pipeline sur leurs terres, ce qui est inacceptable. Cela détériorera l'acceptabilité des nouveaux projets de pipeline. À cet effet, l'Union recommande de modifier l'article 48.12 (1), en prévoyant une exception pour exclure la solidarité pour le propriétaire comme identifié à l'article 86 (2) d).

c. Temps consacré à obtenir des autorisations

Par ailleurs, considérant qu'il est désormais nécessaire d'obtenir des autorisations pour des travaux agricoles afin de circuler ou travailler sur la servitude ou dans la zone de sécurité, l'Union demande que ce temps supplémentaire soit considéré comme un dommage indemnisable, au sens de l'article 86 (2) c) de la loi. De cette façon, les propriétaires pourront obtenir un dédommagement pour cette charge de travail additionnel et le désagrément, dans le contexte où la profondeur du remuement du sol permis sans autorisation demeure à 30 centimètres. Une des façons de couvrir ces désagréments serait d'établir un paiement périodique aux propriétaires directement touchés.

d. Prescription des dommages

Le futur article 48.12 (12) inquiète l'Union, notamment dans le cas d'un pipeline abandonné. Ainsi, advenant qu'un producteur agricole constate qu'un pipeline abandonné s'est perforé en laissant s'échapper des contaminants, mais que cet évènement date de plusieurs années, il n'aura pas recours. Pour cette raison, l'Union considère que cet article devrait être modifié de la façon suivante (les ajouts sont soulignés) :

Les poursuites en recouvrement de créances fondées sur le présent article se prescrivent par trois ans après la date de la constatation des pertes, dommages ou frais et par six ans après de la constatation la date du rejet.

e. Obligations financières

Il est prévu au futur article 48.13 (1) que la compagnie sera tenue de disposer des ressources financières nécessaires d'une somme d'un milliard de dollars, soit la limite applicable au paragraphe 48.12 (5). L'Union comprend qu'il pourrait y avoir plusieurs façons de détenir les ressources financières fixées à l'article 48.12 (5).

Afin de s'assurer que les sommes soient au rendez-vous en cas de déversement, l'Union recommande de minimiser le nombre d'outils financiers qui pourront être utilisés par les compagnies pour garantir ces sommes et de s'inspirer de la décision rendue par l'Office dans le cadre des audiences sur les mécanismes de prélèvement et de mise de côté des fonds développés en mai 2014, afin d'uniformiser les pratiques. Également, l'Union recommande l'utilisation d'outils financiers qui seront accessibles rapidement, comme par exemple un pourcentage de la part exigée sous forme de liquidités et le reste sous forme de cautionnement.

Également, l'Union aimerait savoir ce que veut dire le mot « compagnie » dans le futur article 48.13 (1). S'agit-il de la « maison mère », par exemple TransCanada ou d'une de ses « filiales » comme Oléoduc Énergie Est? Si le mot compagnie signifie « filiale », l'Union est à l'aise avec cette proposition. Toutefois, si ce mot indique la « maison mère », cela est nettement insuffisant et ne permettra pas de sécuriser les producteurs agricoles et forestiers. L'Union demande de clarifier rapidement cet élément.

f. Délais liés au comité d'arbitrage

L'Union constate que l'ensemble des délais prévus pour l'utilisation du comité d'arbitrage est très long. En effet, lors qu'un avis d'arbitrage est signifié au ministre, ce dernier a six mois suivant cette date pour mandater ledit comité [article 91 (1)]. Par la suite, le comité d'arbitrage est tenu de terminer l'audience dans les 18 mois suivant la date à laquelle l'avis d'arbitrage lui est signifié [art. 95.1 (1)]. Finalement, le comité rend ses décisions par écrit dans les six mois qui suivent la date à laquelle s'est terminée l'audience [art. 93 (5)]. Au total, si l'on additionne tous les délais, il se sera passé 30 mois entre la signification de l'avis d'arbitrage et le dépôt de la décision du comité. Ces délais pourraient certainement être réduits. Il en va de la crédibilité de cette démarche.

4. CONCLUSION

L'Union croit que le projet de loi C-46 comble certaines lacunes à la Loi sur l'Office national de l'énergie, notamment en prévoyant que les compagnies pipelinières seront responsables jusqu'à un milliard de dommages, en l'absence de preuve ou de faute, et qu'elles devront détenir les ressources financières pour faire face à cette obligation. De plus, l'inclusion des pipelines abandonnés sous sa juridiction sécurise grandement les propriétaires fonciers.

Cependant, certains éléments se retrouvant dans ce projet de loi méritent d'être modifiés, retirés ou ajoutés. L'Union ne fera pas de nouveau la liste de ces éléments, car ces derniers sont présentés dans la troisième section de ce document. L'Union souhaite toutefois rappeler que les pipelines sont localisés majoritairement sur les terres agricoles et forestières, ce qui fait que ce projet de loi touchera directement les gens qui vivent de l'agriculture ou de la foresterie. Rappelons que ces producteurs cultivent leurs terres depuis plusieurs siècles et que l'agriculture permet de nourrir la population canadienne. Ces derniers souhaitent continuer à remplir ce rôle en toute sécurité. Ainsi, tout doit être mis en œuvre afin de leur permettre de faire leurs travaux sans être sans cesse inquiétés par des normes de profondeurs ou de possibles amendes ou poursuites pour des travaux qu'ils réalisaient paisiblement avant l'arrivée d'un pipeline sur leurs terres. Pour ces raisons et afin d'améliorer l'acceptabilité des projets de pipelines, l'Union considère que ses propositions de modification doivent être intégrées au projet de loi C-46.