



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Le développement durable
de la production porcine au Québec

Mémoire de la
Fédération Québécoise des Municipalités

présenté

à la

Commission du
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
chargée de la consultation sur
Le développement durable de la production porcine au Québec

28 mars 2003

AVANT-PROPOS

PRÉSENTATION DE LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

La Fédération Québécoise des Municipalités locales et régionales, la FQM, regroupe 1015 municipalités locales, 87 municipalités régionales et elle fédère 14 associations régionales de municipalités, les ARM.

La FQM succède à l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, l'UMRCQ, depuis octobre 1999. La mission de l'organisme demeure la même, à savoir :

- *Concevoir et mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat favorisant la collaboration, l'entraide et l'esprit d'équipe entre les membres;*
- *Favoriser la conception, le développement et la mise en place des leviers de développement social, économique, financier, administratif, politique et culturel en regard des besoins actuels et futurs des municipalités locales et régionales, et supporter les initiatives des membres en ce sens;*
- *Jouer un rôle collectif et stratégique d'influence auprès des instances politiques et des acteurs socio-économiques afin d'assurer son développement;*
- *Créer des alliances stratégiques;*
- *Informar, soutenir et conseiller les municipalités dans leur rôle et responsabilités quotidiens, notamment quant au cadre légal et réglementaire qui les régit et selon leurs besoins spécifiques.*

La Fédération est gérée par un conseil d'administration composé de 40 maires et préfets élus par les membres dans leur région respective.

Table des matières

Avant-propos

Introduction 1

1 Comment fut établi le régime de protection des activités agricoles..... 5

2 Un développement harmonieux aux plans social et économique 13

2.1 Le principe d'une gestion décentralisée 13

2.2 L'élargissement requis des pouvoirs actuels 17

2.2.1 Le contrôle des usages 17

2.2.1.1 Les aspects légaux 17

2.2.1.2 La conformité aux orientations gouvernementales 19

2.2.2 Les distances séparatrices 19

2.2.3 Les jours d'interdiction d'épandage 21

2.2.4 Le contingentement des usages 23

2.2.5 Les projets ne nécessitant plus de certificat d'autorisation ... 23

2.2.6 La concertation en amont des projets 24

2.2.7 Les MRC des communautés métropolitaines 26

3 Aspects environnementaux 29

3.1 La gestion intégrée de l'eau par bassin versant 29

3.2 La protection des milieux sensibles 32

3.3 La protection des bandes riveraines 33

3.4 La protection des ouvrages de captage 33

3.5 La protection du milieu boisé 34

Conclusion 35

Liste des recommandations 37

Introduction

La Fédération Québécoise des Municipalités représente 1015 municipalités dont la quasi-totalité gèrent une zone agricole, et 87 MRC. La Fédération, autrefois l'UMRCQ, a participé activement aux travaux d'élaboration du régime de protection des activités agricoles adopté en 1996 et aux étapes qui ont suivi. Elle est donc hautement interpellée par le sujet débattu devant cette Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Incidemment, la FQM se réjouit de l'initiative du ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau, de confier au BAPE le mandat d'examiner isolément la problématique de la production porcine au Québec. La croissance importante de cette industrie au cours des dernières années, l'importance qu'elle a pris au plan économique et les inconvénients majeurs qu'elle engendre aux plans social et environnemental justifient que sa progression et ses impacts soient examinés de façon particulière.

Les représentations de la FQM dans le dossier agricole sont toujours mues par une même vision : laisser aux instances politiques locales, incidemment les MRC, décider de l'aménagement de leur territoire, notamment de l'avenir de leur agriculture. L'aménagement du territoire est à la base une responsabilité décentralisée qui se voulait, au départ, respectueuse

de certains principes qui ont été clairement énoncés dans le troisième fascicule du Livre vert sur la décentralisation de 1977¹ :

- Il fut établi que l'aménagement est d'abord une responsabilité politique qui doit donc relever d'autorités élues par la population.
- Le deuxième principe énoncé est à l'effet que le partage des pouvoirs doit respecter le domaine propre d'intervention de chaque palier de gouvernement. Ainsi, le Livre vert indiquait que les grands gestes d'aménagement sont la responsabilité de l'État, et que la MRC exercerait en propre la détermination des grandes affectations de son territoire.
- Le troisième principe visait une concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement. Cependant, « *une concertation des choix et des actions ne signifie pas une hiérarchie des décisions mais leur harmonisation. Il n'est pas question que le gouvernement dicte ses volontés aux comtés, ni ceux-ci aux municipalités.* »
- Le quatrième principe était une participation plus active des citoyens à la prise de décisions et à la gestion de l'aménagement. La préparation du schéma a été conçue comme un processus ouvert à l'information et à la consultation. Les citoyens et organismes du milieu doivent être abondamment informés et être en mesure, lors d'audiences publiques, de faire valoir leur point de vue.

¹ *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, ministère du Conseil exécutif, 1997.

- Enfin, il fut établi que les MRC auraient, en matière d'aménagement, un interlocuteur gouvernemental unique, soit le ministre des Affaires municipales.

Force est de constater que l'on s'est considérablement éloigné de ces fondements au fil des ans. Bien que les législations adoptées relativement au régime de protection des activités agricoles respectent ces principes dans une large mesure, les orientations gouvernementales ont opéré une centralisation des décisions entre les mains du gouvernement qui dicte les distances séparatrices et s'accapare le pouvoir de juger de l'opportunité des décisions politiques relevant en théorie du palier MRC. Les élus municipaux portent ainsi l'odieux de décisions politiques sur lesquelles ils ont peu d'influence.

Pour la Fédération Québécoise des Municipalités, le temps est venu de réellement décentraliser l'aménagement du territoire agricole aux MRC.

Par ailleurs, la protection de l'environnement ne devrait plus être l'apanage exclusif du ministère de l'Environnement. Les municipalités doivent pouvoir bénéficier de pouvoirs complémentaires de façon à accroître la protection offerte à certains égards. Dans un contexte où la gestion intégrée de l'eau se fera dorénavant par bassin versant, il deviendra incontournable d'adapter le zonage à la capacité de support des sols et à la vulnérabilité des eaux souterraines et des cours d'eau, compte tenu des usages déjà en place. Les possibilités offertes par le *Règlement*

sur les exploitations agricoles et le Règlement sur le captage des eaux souterraines sont, à cet égard, nettement insuffisantes.

Ainsi, vous constaterez qu'essentiellement, dans le présent mémoire, la Fédération Québécoise des Municipalités réclame plus de latitude pour les MRC et les municipalités locales pour leur permettre d'aménager le territoire agricole de manière à assurer une cohabitation harmonieuse des usages, spécialement en regard de la production porcine, et pour leur permettre de contribuer plus efficacement au développement durable de l'agriculture.

Nous présentons, en première partie, un bref historique du régime de protection des activités agricoles de façon à illustrer son cheminement. Dans un deuxième temps, la FQM présente les moyens dont devraient disposer les milieux pour contribuer au mieux-être des collectivités et favoriser le développement durable de la production porcine, d'une part, aux plans social et économique et, d'autre part, au plan environnemental.

Mentionnons que les revendications présentées dans notre mémoire ont été proposées par la Commission permanente de la FQM sur l'aménagement et l'environnement et qu'elles ont été entérinées par le conseil d'administration de la Fédération qui regroupe 40 préfets et maires provenant de 14 régions administratives au Québec.

1 Comment fut établi le régime de protection des activités agricoles

À la suite du Sommet sur l'agriculture de 1992, le gouvernement a senti le besoin de réformer la *Loi sur la protection du territoire agricole* dans le but, notamment, de l'harmoniser avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Il a confié à un groupe de travail composé des représentants de la FQM (à cette époque l'UMRCQ), de l'UPA et de l'UMQ ainsi que des ministères concernés, le mandat de proposer des solutions afin, notamment, d'assurer le développement des activités agricoles en territoire agricole dans un contexte d'harmonisation des activités agricoles et non agricoles, de respect mutuel des intervenants et partenaires et de rapport de bon voisinage. Ce comité, présidé par M. Bernard Ouimet, a établi d'importants consensus tels que :

- la reconnaissance du caractère de permanence de la zone agricole;
- le fait que l'agriculture doit y être l'activité prioritaire;
- la nécessité de concilier les objectifs de protection du territoire et des activités agricoles avec celui de la viabilité des collectivités rurales.

S'ensuivit le projet de loi n° 123 présenté à l'Assemblée nationale en 1993. Ce projet est cependant mort au feuillet après que l'Union des producteurs agricoles eut demandé que les discussions se poursuivent dans le

sens d'un véritable droit de produire, c'est-à-dire vers une meilleure protection des activités agricoles.

Un nouveau comité a vu le jour en 1994, présidé par M^e Jules Brière. Les travaux de ce comité ont conduit à la signature, le 24 mai 1995, d'une entente de principe sur la « *Protection et le développement durable des activités agricoles en zone agricole* » entre le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole, le ministre de l'Environnement et de la Faune, le ministre des Ressources naturelles, l'UPA, l'UMQ, et l'UMRCQ (aujourd'hui la FQM).

Cette entente mettait l'accent sur la nécessité d'une plus grande concertation entre le monde agricole et les autres intervenants du monde municipal au sein des MRC, lesquelles se verraient confier un rôle plus important dans la planification des utilisations du sol en zone agricole dans l'encadrement de la réglementation municipale.

Cette planification accrue à l'échelle MRC visait principalement à encadrer la réglementation locale d'urbanisme, particulièrement l'exercice du « zonage des productions ». Il s'agissait de trouver un équilibre qui permettait à la fois aux entreprises agricoles de prospérer et aux citoyens ruraux de bénéficier d'un environnement socialement acceptable, étant entendu que les citoyens habitant les zones agricoles doivent consentir à certains inconvénients de voisinage².

² Il est important de noter toutefois que préalablement à l'adoption de cette loi, aucune démonstration n'a été faite de l'abus réglementaire des municipalités, autrement que pour quelques cas isolés.

Mentionnons que cette entente établissait également une distinction entre la pollution d'origine agricole et les inconvénients de voisinage que sont les bruits, poussières et odeurs inhérents aux activités agricoles.

Afin de concrétiser l'entente, c'est en mai 1995 que fut présenté un avant-projet de loi visant à assurer la protection et le développement des activités agricoles en zone agricole. Les négociations entre les signataires de l'entente se sont ensuite poursuivies jusqu'à l'adoption du projet de loi n° 23 en juin 1996³.

Cette loi n'est entrée en vigueur qu'un an plus tard, en juin 1997, soit une fois que les « *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement - la protection du territoire et des activités agricoles* », ont été publiées et, surtout, que le nouveau *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* ait été adopté.

Alors que la FQM avait été partie prenante à l'ensemble des discussions ayant entouré l'élaboration du régime jusqu'alors, seule l'UPA a été invitée à participer aux négociations relatives aux orientations gouvernementales, malgré les représentations pressantes du monde municipal.

Le résultat est à l'image du processus : ces orientations ne conféraient pas de réelle marge de manœuvre aux MRC, dictant des normes de distances séparatrices plutôt que de prévoir des paramètres encadrant dans une

³ *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (1996, chapitre 26), sanctionnée le 20 juin 1996 et entrée en vigueur le 20 juin 1997. (Décret 742-97 du 4 juin 1997, G.O.II, 18 juin 1997, p. 3483)

certaine mesure le pouvoir des MRC, comme il avait été convenu jusqu'alors.

Dès l'automne 1997, des problèmes d'application du *régime de protection des activités agricoles* ont été identifiés et des solutions devaient être apportées à brève échéance. Le gouvernement a donc constitué, dès 1998, un comité réunissant les ministères concernés, l'UPA, la FQM et l'UMQ, en vue de convenir de solutions. Les parties n'ont pu en venir à une entente et les sous-ministres ont poursuivi les discussions, sans plus de succès.

Au début de l'an 2000, le Comité permanent de liaison UPA-FQM, assisté de M^e Jules Brière, s'est penché à nouveau sur les difficultés, les deux organismes espérant pouvoir dénouer l'impasse en proposant conjointement au gouvernement une série de solutions. La situation était devenue pressante pour les municipalités qui faisaient face à un régime trop complexe, ne détenaient pas l'information pour l'appliquer notamment lors de l'émission des permis de construction des bâtiments autres qu'agricoles en zone agricole, et faisaient face à des contradictions juridiques importantes entre la loi et les orientations gouvernementales.

Également, force était de reconnaître que le régime de protection des activités agricoles n'avait pas connu le succès voulu, étant donné qu'il nécessitait une révision des schémas et que cette révision n'a pas été conclue dans la plupart des MRC.

En juin 2000, les conseils d'administration de l'UPA et de la FQM ont entériné les principaux termes d'une entente de principe visant à proposer au gouvernement des changements à apporter au régime. Notons cependant que la FQM et l'UPA n'ont pu réussir à s'entendre sur un texte final en raison de plusieurs subtilités. Si on devait résumer les grandes lignes de cette entente de principe, nous dirions que l'UPA et la FQM ont convenu de reconnaître la nécessité de laisser aux petites entreprises agricoles existantes la possibilité de s'agrandir et, en contrepartie, les municipalités devaient jouir d'une plus grande latitude pour déterminer l'emplacement des nouvelles exploitations agricoles de façon à mieux assurer la cohabitation harmonieuse des usages, notamment en privilégiant le recours au zonage des productions.

Également, alors que des discussions avaient cours au sein du gouvernement pour impartir aux MRC une date butoir pour compléter la révision des schémas d'aménagement, la FQM a plutôt consenti à un incitatif à l'amorce d'une réflexion par les MRC sur l'aménagement de leur territoire agricole. Tant et aussi longtemps que la MRC n'aurait pas complété l'un ou l'autre de ses devoirs, soit la révision ou la modification du schéma ou l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire, les municipalités locales ne pourraient adopter de réglementation pour restreindre les activités agricoles.

Le 25 octobre 2000, M^e Jules Brière a déposé auprès du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et auprès de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole son « *Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des*

activités agricoles en zone agricole ». Il y recommandait que le régime de protection des activités agricoles soit modifié sur la base des mesures proposées par la FQM-UPA, sous réserve de quelques ajustements et de conditions de mise en œuvre, notamment l'application parallèle de mesures relatives à la réduction de la pollution.

L'entente de principe se reflète en partie dans le projet de loi n° 184, *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives* (L.Q., 2001, c. 35), qui a été sanctionné le 21 juin 2001, et dans le *document complémentaire révisé aux Orientations du gouvernement en matière d'aménagement - La protection du territoire et des activités agricoles*, publié en décembre 2001. Ce dernier document présente néanmoins de façon trop restreinte la marge de manœuvre laissée aux MRC, notamment pour le zonage des productions.

De plus, en exigeant des justifications pour chaque décision de la MRC, le gouvernement a davantage centralisé les décisions relativement à l'aménagement du territoire agricole.

La FQM a la conviction que si le fragile équilibre du développement durable n'est pas atteint aujourd'hui, c'est en bonne partie parce que les MRC n'ont pas eu la possibilité d'instaurer une cohabitation harmonieuse des usages répondant aux besoins exprimés par leurs citoyens.

La subsidiarité exige que l'aménagement du territoire soit une responsabilité décentralisée aux municipalités et aux MRC. Le monde municipal a consenti à un encadrement des décisions des municipalités

locales par le biais des schémas d'aménagement des MRC qui seraient dorénavant influencées par des comités consultatifs agricoles. Au lieu de cela, nous nous retrouvons aujourd'hui avec un régime d'aménagement centralisé à l'échelle de la province et qui ne prend pas bien en compte les particularités de chaque milieu. Le temps est venu d'y remédier.

2 Un développement harmonieux aux plans social et économique

2.1 Le principe d'une gestion décentralisée

Au Québec, l'agriculture est un moteur économique pour les régions rurales, mais elle ne peut à elle seule assurer leur prospérité économique. Les MRC doivent certes contribuer à dynamiser l'agriculture en zone agricole, et la FQM souscrit à l'objectif d'accorder la priorité aux activités et aux exploitations agricoles en zone agricole et d'en favoriser le développement. Mais comme l'indiquent les récentes orientations gouvernementales :

« (...) quoique l'avenir du milieu rural dépende dans bien des cas de celui de l'agriculture, celle-ci ne peut, partout et à elle seule, assurer l'avenir de toutes les communautés rurales. En maints endroits, le défi ne se limite pas à favoriser le développement de l'agriculture mais également à favoriser la survie à long terme des communautés rurales sans lesquelles l'avenir de l'agriculture même est incertain⁴. »

⁴ Gouvernement du Québec, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement, la protection du territoire et des activités agricoles*, 2001, p. 8.

En effet, l'agriculture fournit moins de 8 % des emplois dans chaque région, comme en font foi ces données de source officielle :

Importance de l'agriculture dans l'emploi et le PIB par région au Québec						
Région	Emplois ('000)			PIB ('000 000 000 de 1992)		
	Agriculture	Emploi total	Part	Agriculture	Emploi total	Part
Bas-Saint-Laurent	4,2	86,9	4,8 %	140	3 635,2	3,9 %
Saguenay—Lac-Saint-Jean	2,5	122,2	2,0 %	110	5 614,6	2,0 %
Capitale nationale	2,4	286,0	0,8 %	110	14 742,1	0,7 %
Mauricie	2,4	109,7	2,2 %	80	5 060,6	1,6 %
Estrie	5,2	132,0	3,9 %	150	6 055,3	2,5 %
Montréal	n.s.	818,4	0,0 %	n.s.	45 064,5	0,0 %
Outaouais	2,0	150,3	1,3 %	30	6 700,1	0,4 %
Abitibi-Témiscamingue	1,5	65,9	2,3 %	40	3 150,4	1,3 %
Côte-Nord et Nord-du-Québec	n.s.	53,5	0,0 %	n.s.	2 877,9	0,0 %
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine	0,5	33,5	1,5 %	n.s.	1 696,2	0,0 %
Chaudière-Appalaches	10,5	180,4	5,8 %	360	8 131,9	4,4 %
Laval	0,4	166,5	0,2 %	20	8 362,1	0,2 %
Lanaudière	3,8	184,4	2,1 %	200	8 251,5	2,4 %
Laurentides	3,0	225,9	1,3 %	100	10 347,9	1,0 %
Montréal	15,9	645,7	2,5 %	750	31 074,2	2,4 %
Centre-du-Québec	7,2	96,6	7,5 %	290	4 399,6	6,6 %
TOTAL	61,5	3357,9	1,8 %	2380	165071,0	1,4 %

Source : MAPAQ. Portrait bioalimentaire régional, 2001

n.s. : Non significatif

De ce nombre, la production porcine représente en moyenne 6 % des emplois agricoles. Le ratio des emplois agricoles provenant de ce secteur varie selon les régions, et selon les MRC. Il va de 0 % en Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine jusqu'à 14,4 % dans Chaudière-Appalaches :

Main-d'œuvre pour le secteur porcine par région - 1999				
Région	Emplois secteur du porc	Emplois totaux agricoles	% des emplois agricoles	% des emplois du porcine
Bas-Saint-Laurent	167	8043	2,1 %	2,3 %
Saguenay—Lac-Saint-Jean	22	5774	0,4 %	0,3 %
Capitale nationale	245	5343	4,6 %	3,4 %
Mauricie	229	4306	5,3 %	3,2 %
Estrie	356	9795	3,6 %	4,9 %
Montréal	0	263	0,0 %	0,0 %
Outaouais	18	2777	0,6 %	0,2 %
Abitibi-Témiscamingue	28	2586	1,1 %	0,4 %
Côte-Nord	0	195	0,0 %	0,0 %
Nord-du-Québec	0	20	0,0 %	0,0 %
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine	0	1073	0,0 %	0,0 %
Chaudière-Appalaches	2568	17795	14,4 %	35,4 %
Laval	0	1525	0,0 %	0,0 %
Lanaudière	581	8926	6,5 %	8,0 %
Laurentides	61	8173	0,7 %	0,8 %
Montérégie	2121	31931	6,6 %	29,2 %
Centre-du-Québec	867	12191	7,1 %	11,9 %
TOTAL	7263	120716	6,0 %	100,0 %

Source : MAPAQ. Profil de la main-d'œuvre agricole au Québec, 1999

Comme la réalité économique de chaque MRC est unique, et que les contraintes diffèrent d'un milieu à l'autre, notamment dans les régions métropolitaines et les agglomérations de recensement, il importe d'assurer une gestion décentralisée du développement et de l'identification des créneaux d'avenir.

Or, bien qu'il contribue à l'économie des secteurs ruraux, le développement de la production porcine doit, en raison des inconvénients générés, être planifié et harmonisé aux créneaux de développements privilégiés. Également, le développement durable des communautés passe par une approche multiressources de l'agriculture, ce qui comprend une diversification des cultures et des productions.

Ainsi, les autorités locales et régionales doivent avoir la latitude de déterminer le type de développement et de milieu de vie qui leur conviennent. Les MRC doivent donc disposer des pouvoirs nécessaires pour rendre effectifs ces choix par le biais des schémas d'aménagement. Elles doivent pouvoir incidemment choisir, selon les secteurs de leur territoire, le modèle de production porcine qu'elles souhaitent voir se développer, tant au niveau de la taille de la ferme qu'au niveau du type de régie d'élevage (fumier liquide ou solide). Les MRC doivent pouvoir également déterminer avec plus de liberté la localisation des nouvelles porcheries sur leur territoire et leur niveau de concentration. Cela nécessite des changements importants que nous présentons dans les pages qui suivent.

2.2 L'élargissement requis des pouvoirs actuels

2.2.1 Le contrôle des usages

Le zonage des productions vise la répartition des usages agricoles en zone agricole, selon des zones prévues au règlement de zonage de la municipalité.

Les MRC ont l'obligation d'indiquer, dans leur schéma d'aménagement révisé, la façon dont doit s'exercer le zonage des productions et elles peuvent, entretemps, exercer directement ce pouvoir réglementaire par le biais d'un règlement de contrôle intérimaire (R.C.I.).

Selon la FQM, le zonage des productions est une avenue à privilégier pour déterminer l'emplacement de lieux où pourra se développer l'industrie porcine sur le territoire⁵.

2.2.1.1 Les aspects légaux

Au plan légal, les pouvoirs prévus en cette matière sont assez larges et reconnus par la jurisprudence.

⁵ Il va sans dire que ce pouvoir n'a d'effet réellement contraignant qu'à l'égard des nouveaux établissements, ceux en place bénéficiant de droits acquis. L'agrandissement des lieux existants qui se retrouvent, à la suite d'un tel zonage, en zone dérogatoire, peuvent faire l'objet d'un agrandissement favorisé par la réglementation sur les usages dérogatoires protégés par droits acquis.

Comme la municipalité définit elle-même les usages dans sa réglementation, elle peut considérer l'élevage porcin en tant qu'usage distinct. Elle pourrait aussi, nous le croyons, distinguer de cette façon les élevages porcins sur fumier liquide et sur fumier solide.

Toutefois, les inconvénients liés à la production porcine ne se limitent pas au lieu d'exploitation, l'épandage de lisier sur des terres en culture présente aussi des inconvénients que les municipalités souhaiteraient pouvoir régir. À cette fin, le recours aux dispositions permettant de contrôler les « usages » est d'une légalité douteuse, puisqu'il s'agirait davantage d'une « activité » liée à un usage agricole. En conséquence, la FQM croit que les pouvoirs réglementaires des municipalités devraient être élargis pour leur permettre de régir les lieux d'épandage des déjections animales, dont les déjections porcines.

À cette fin, il serait en outre nécessaire de réviser l'article 124, alinéa 5, de la *Loi sur la qualité de l'Environnement* selon lequel les municipalités ne peuvent adopter un règlement portant sur le même objet qu'un règlement édicté en vertu de cette loi, à moins d'une approbation du ministre. Les municipalités devraient pouvoir réglementer concurremment l'épandage, pour autant que cette réglementation ne soit pas inconciliable avec celle édictée en vertu de la LQE.

2.2.1.2 La conformité aux orientations gouvernementales

Il serait par ailleurs nécessaire d'élargir la portée des orientations gouvernementales, de façon à reconnaître d'emblée qu'il est justifié d'établir un zonage des productions pour régir la production porcine. Également, à tous égards, le zonage s'évalue dans une perspective d'ensemble et non pas en référence à une superficie donnée. Les références spatiales doivent donc être éliminées dans cette section des orientations gouvernementales.

2.2.2 Les distances séparatrices

Les MRC doivent disposer d'une plus grande souplesse dans la détermination des distances séparatrices destinées à atténuer les odeurs inhérentes aux activités agricoles en zone agricole.

La marge de manœuvre des MRC demeure, malgré les élargissements théoriquement consentis dans les récentes Orientations gouvernementales, très encadrée par le gouvernement. Des justifications sont exigées pour juger de l'opportunité de décisions qui relèvent en théorie d'un niveau politique décentralisé, tel qu'en fait foi cet extrait pertinent des orientations gouvernementales révisées⁶.

⁶ Idem, p. 26 et 27.

« Sous réserve des adaptations que la MRC pourra leur apporter pour tenir compte des particularités de son territoire, les paramètres inclus à la deuxième partie du présent document devront être intégrés au document complémentaire du schéma d'aménagement. Au regard des caractéristiques d'un milieu en particulier, de telles adaptations peuvent être requises, soit pour assurer une cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles, soit encore pour favoriser le développement d'activités d'élevage existantes. Aussi, il importe que la MRC évalue l'impact de ces paramètres sur son territoire et qu'elle procède aux adaptations requises, le cas échéant. L'objectif poursuivi est d'aboutir à l'adoption de règlements de zonage relatifs aux distances séparatrices qui soient réellement adaptés aux particularités du milieu et dont l'entrée en vigueur favorise le développement des activités et des exploitations agricoles, tout en tenant compte de l'obligation qu'a la MRC d'assurer la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles, dans une perspective de développement durable.

La MRC devra préciser les motifs justifiant les modifications qu'elle souhaite apporter aux paramètres gouvernementaux et discuter cette question avec son CCA. Cette tâche sera plus aisée si elle dispose d'un portrait factuel de l'utilisation de sa zone agricole (par exemple, les exploitations agricoles et les usages non agricoles existants) et qu'elle en établit les caractéristiques. À la lumière de cette information, elle pourra évaluer si les paramètres gouvernementaux sont adéquats pour gérer les inconvénients d'odeurs qui pourraient découler de l'implantation de nouvelles unités d'élevage. Dans le cas contraire, elle pourra apporter les adaptations nécessaires pour assurer une cohabitation harmonieuse et préciser les parties de son territoire visées par ces adaptations.

Dans le cadre de cet exercice, la MRC pourra apporter les adaptations qu'elle estime appropriées aux définitions, à la liste des immeubles protégés (ex. : prévoir des mesures de protection particulière pour certains types de commerces, retirer certains types d'immeubles à protéger, etc.) et au facteur d'usage (paramètre G). Elle pourra aussi tenir compte des vents dominants. À cet égard, le rayon de protection pourra s'inspirer des distances prévues à l'annexe H et faire l'objet d'une justification appropriée. Ces adaptations ne pourront toutefois concerner les éléments fondamentaux de la méthode de calcul. Ces éléments sont l'équivalence en unités animales (paramètre A), les distan-

ces de base (paramètre B), la charge d'odeur attribuée à une espèce (paramètre C), le facteur applicable au type de fumier (paramètre D), le type de projet (paramètre E) et la valeur attribuée aux techniques d'atténuation (paramètre F). »

On constate aussi que les MRC sont impérativement tenues d'adopter la formule de calcul des distances imposée par le gouvernement et que l'adaptation permise demeure somme toute assez marginale.

En outre, les distances prévues pour l'épandage sont insuffisantes pour assurer une gestion efficace des odeurs, et les MRC devraient pouvoir les adapter davantage. De plus, compte tenu que l'utilisation de rampes d'incorporation permet de diminuer plus efficacement les odeurs que les rampes basses, le *Règlement sur les exploitations agricoles* devrait obliger l'utilisation de ce type de rampes dans les cas où la topographie et le type de culture s'y prêtent.

2.2.3 Les jours d'interdiction d'épandage

Le projet de loi n° 137 a récemment modifié le *Code municipal du Québec* (art. 550.2) et la *Loi sur les cités et villes* (art. 463.2) pour permettre aux municipalités d'interdire, pendant huit jours, l'épandage au cours de la période estivale :

« 550.2. Toute municipalité locale peut, par règlement, interdire l'épandage de déjections animales, de boues ou de résidus provenant d'une fabrique de pâtes et papiers pendant les jours, jusqu'à concurrence de huit, dont elle précise les dates parmi

celles qui sont postérieures au 31 mai et antérieures au 1^{er} octobre, de façon que l'interdiction ne s'applique pas pendant plus de deux jours consécutifs.

Pour que l'interdiction s'applique au cours d'une année, le règlement qui la prévoit doit être adopté et publié au plus tard le dernier jour, respectivement, des mois de février et de mars de cette année.

Le secrétaire-trésorier peut, par écrit et sur demande, autoriser une personne à effectuer un épandage interdit par le règlement. Dans le cas où il y a eu de la pluie pendant cinq jours consécutifs, il doit accorder l'autorisation. »

Bien que le principe soit favorablement accueilli, les modalités d'application de cette disposition nous semblent contraignantes pour les municipalités. Elles ne permettent pas de tenir compte des festivals locaux et des congés fériés qui peuvent se traduire en fins de semaine prolongées. Par exemple, l'interdiction ne peut porter sur plus de deux jours consécutifs et elle ne permet aucunement de tenir compte des consensus sociaux qui ont été établis au fil du temps entre les municipalités et les agriculteurs.

La FQM propose donc d'assouplir ces dispositions, de faire confiance à la municipalité dans l'application des normes qu'elle aura établies et de faire en sorte que cette interdiction puisse s'appliquer sur une partie, et non viser nécessairement l'ensemble de son territoire.

2.2.4 Le contingentement des usages

L'éventuelle levée du moratoire sur l'implantation de nouvelles porcheries et la nécessité de déconcentrer la production des régions en surplus entraînera nécessairement une augmentation dans les régions qui sont périphériques à ces zones de concentration. Ce mouvement était déjà perceptible avant l'imposition du moratoire.

De l'avis de la FQM, le fait d'éviter la concentration spatiale des élevages à forte charge d'odeur est essentiel pour assurer la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles. Or, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* précise que le contingentement des usages ne peut s'appliquer aux usages agricoles en zone agricole. La FQM suggère d'élargir la portée de cette disposition aux activités agricoles en zone agricole, au moins pour la production porcine.

2.2.5 Les projets ne nécessitant plus de certificat d'autorisation

Le *Règlement sur les exploitations agricoles* a soustrait à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du MENV certains projets d'implantation et d'agrandissement de lieux d'élevages. Le certificat d'autorisation est substitué, dans ces cas, par un avis de projet qui ne requiert pas préalablement d'attestation de conformité à la réglementation municipale.

Afin de faciliter l'application de la réglementation municipale, il serait utile que le ministère de l'Environnement informe systématiquement les municipalités concernées de ces avis de projet, dès leur réception.

2.2.6 La concertation en amont des projets

Selon les règles actuellement en vigueur, l'implantation d'une porcherie nécessite deux interventions de la municipalité, soit d'une part l'émission de l'attestation de conformité qui précise que le projet est conforme à la réglementation municipale, soit d'autre part l'émission du permis de construction. Seul l'inspecteur responsable de l'émission des permis est appelé à se prononcer sur la conformité du projet à la réglementation en vigueur, principalement à savoir : le projet est-il conforme à l'usage autorisé dans la zone prévue pour son implantation? Le projet respecte-t-il les distances séparatrices applicables?

Ainsi, nul autre que cet officier municipal n'est impliqué dans le processus, et la population n'est pas informée de la nature de la demande, ni de celle du projet, ni de la position exprimée par la municipalité. Et quoi qu'il en soit, légalement, une fois que la demande de permis est déposée et que celui-ci est conforme à la réglementation en vigueur, le conseil municipal est impuissant.

Aussi, d'une manière générale, la population n'est informée de l'implantation d'une nouvelle porcherie qu'une fois que les autorisations ont été émises et, bien souvent, une fois que les travaux ont été entrepris.

Ce processus a, par le passé et à plusieurs occasions, suscité des réactions négatives de la part de la population, notamment parce qu'elle était mal informée quant aux effets sur le milieu (ex. : protection des eaux de surface et souterraines liées aux lieux d'élevage et à l'épandage) et sur la qualité de vie des citoyens. Dans plusieurs cas, la population s'est estimée flouée et a déploré ne pas avoir été informée au préalable du projet d'implantation.

Cette situation n'est pas de nature à favoriser l'acceptabilité sociale des porcheries et place souvent la municipalité dans la situation de devoir « défendre » le projet d'un promoteur.

Il serait donc utile d'instaurer un mécanisme favorisant une meilleure information de la population et de la municipalité à l'égard de projets d'élevage susceptibles d'avoir des effets sur leur milieu, et de permettre une négociation entre la municipalité et le promoteur de façon à rendre le projet socialement acceptable et à lui assurer une meilleure intégration dans son milieu d'accueil.

À cette fin, nous proposons que les pouvoirs conférés aux articles 145.31 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soient rendus applicables aux activités agricoles en zone agricole. Ce pouvoir permet aux municipalités qui ont un comité consultatif d'urbanisme de définir des usages conditionnels. Les demandes d'autorisation relatives à ces usages sont évaluées par le CCU, après avis public, à la lumière de critères prédéfinis dans le règlement. Incidemment, il pourrait être envisagé de baliser ce pouvoir par le biais des schémas d'aménagement des MRC.

Dans cette perspective, le promoteur d'un projet de nouvelle porcherie pourrait être invité à tenir une séance publique d'information dans le territoire de la municipalité où son implantation est prévue. Lors de cette séance d'information, le promoteur devrait fournir toutes les informations nécessaires telles que la nature du projet et sa localisation de même que celle des lieux d'épandage, le type de gestion des fumiers, le nombre de bêtes qui y seront élevées, les usages agricoles et non agricoles situés dans un rayon de 1 km du projet et la topographie du milieu – relief, boisés, etc., – le réseau hydrographique, la localisation des prises d'eau municipales, le cas échéant, et des puits individuels, la direction des vents dominants, les équipements d'épandage utilisés, etc., afin de permettre au CCU et à la population d'en apprécier les conséquences sur l'environnement et sur la qualité de vie.

Ainsi, à la lumière des conditions prévues au règlement et eu égard aux préoccupations exprimées par la population, la municipalité pourrait exiger du promoteur des modifications au projet présenté destinées à en favoriser l'acceptation sociale.

2.2.7 Les MRC des communautés métropolitaines

Les MRC comprises dans une communauté métropolitaine n'auront plus, à compter de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement métropolitain, de rôle à jouer en matière d'aménagement du territoire. Or, de l'avis de la FQM, de nombreux aspects en matière de gestion du territoire agricole sont davantage intermédiaires que d'envergure métropolitaine.

La FQM a demandé au gouvernement de créer un chantier de travail pour identifier les responsabilités qui devraient être conservées au palier MRC.

En outre, la FQM est d'avis que ces MRC devraient préserver leur comité consultatif agricole pour assurer une gestion concertée de la cohabitation des usages.

3 Aspects environnementaux

Il y a lieu d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs définis dans la Politique nationale de l'eau, les obligations faites aux municipalités notamment au plan de la qualité de l'eau potable, et les restrictions apportées à la possibilité qu'elles ont de protéger les sources de captage d'eau souterraines, les autres sources d'approvisionnement en eau et les bandes riveraines. Les municipalités et MRC doivent également être soutenues dans l'application des normes. La gestion intégrée de l'eau par bassin versant doit également conditionner le développement de la production porcine au Québec. La protection des boisés doit également être favorisée davantage.

3.1 La gestion intégrée de l'eau par bassin versant

La Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) est non seulement favorable à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec, elle en prône les vertus depuis de nombreuses années! Pour les spécialistes de l'aménagement du territoire que sont devenues les municipalités régionales de comté, il est nécessaire de prendre en compte la réalité physique et naturelle des bassins versants dans la détermination des usages qui auront cours sur le territoire, dont la production animale, pour assurer la pérennité de la ressource eau.

Les municipalités et les MRC sont les plus grands gestionnaires de l'eau au Québec. Elles gèrent et financent l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux. Elles entretiennent les cours d'eau locaux et régionaux. Elles gèrent le développement du potentiel récréotouristique des plans d'eau, assurent la protection des berges et des plaines inondables, gèrent des barrages, assurent un contrôle accru des pesticides et déterminent les usages permis sur le territoire. Les municipalités et MRC gèrent les activités humaines sur le territoire (actuelles et à venir), et elles doivent pouvoir le faire en prenant en compte l'intégrité de l'écosystème. Elles considèrent donc primordial de pouvoir agir à tous les niveaux pour protéger la ressource, notamment par le biais des schémas d'aménagement qui doivent orienter la réglementation locale dans une perspective de développement durable.

Cependant, la FQM déplore que la politique nationale de l'eau et le cadre de référence proposé par le ministère de l'Environnement sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant confie la responsabilité de l'élaboration des plans directeurs de l'eau à des instances régionalisées désincarnées des MRC, et qui ne sont pas impliquées dans l'aménagement du territoire.

Les comités de bassins seront en effet des corporations à but non lucratif autonomes, mais qui relèveront, aux plans financier et technique, du gouvernement du Québec. Il est illusoire de penser que les MRC accepteront de se voir dicter, dans leur schéma d'aménagement, des décisions par des instances non imputables. C'est une question de cohérence et de respect de la démocratie locale.

Or, il nous apparaît essentiel que les MRC prennent en compte la protection de la ressource eau dans la planification des usages sur le territoire. Il y a quelques années, la MRC de Coaticook s'était vue refuser, l'approbation ministérielle d'un projet de schéma d'aménagement révisé où la planification des usages agricoles était basée sur la capacité de support des sols par bassin versant. Le refus était motivé par l'existence du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (aujourd'hui le *Règlement sur les exploitations agricoles*). Cela nous semble aberrant.

La FQM propose que la gestion intégrée par bassin versant soit orchestrée sous l'égide des MRC, en continuité avec leur mandat d'aménagement du territoire. Évidemment, les bassins versants étant plus vastes que les territoires de MRC, les MRC concernées devraient gérer cette responsabilité en commun, sous le modèle, par exemple, des commissions conjointes d'aménagement prévues aux articles 75.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, avec les adaptations nécessaires, notamment au plan de la représentativité. Le président de la Commission pourrait présider les travaux du comité de bassin qui demeurerait à titre de comité consultatif.

Les plans directeurs de l'eau étant adoptés par les MRC, il y aurait donc un arrimage certain entre les schémas d'aménagement et cette planification.

3.2 La protection des milieux sensibles

Le *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA) ne prévoit aucune mesure pour tenir compte de problématiques particulières telles que la protection de cours d'eau présentant un caractère particulier (dont les rivières à saumon, frayères, rivières patrimoniales), particulièrement en ce qui concerne la distance à respecter lors d'épandage des déjections animales. Par ailleurs, toute modification de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables introduite dans un schéma d'aménagement pour tenir compte d'une telle problématique est pratiquement vouée à l'échec. Enfin, dans le *Muni-Express* du 5 août 2002, le MAMM annonçait que le gouvernement étudiait les interventions pour assurer la protection de ces milieux particuliers. À notre connaissance, aucune mesure n'a depuis été proposée par le gouvernement.

La FQM propose donc la modification du *Règlement sur les exploitations agricoles* pour prévoir une bande de protection plus importante en bordure de tous les cours d'eau présentant un caractère particulier et identifié à ce titre dans un schéma d'aménagement. Cette mesure devrait viser notamment les rivières à saumon, les frayères et les rivières patrimoniales.

3.3 La protection des bandes riveraines

Bien que la responsabilité de la protection des rives, du littoral et des plaines inondables relève du milieu municipal, l'application de ces normes en zone agricole demeure difficile. Les ressources humaines et financières limitées des municipalités, le nombre élevé de kilomètres de rives, l'accès aux cours d'eau, la réticence des agriculteurs qui considèrent qu'ils subissent une perte de terres cultivées, sont autant de facteurs contraignant à l'application.

La FQM suggère que le gouvernement soutienne financièrement les municipalités pour l'application de ces normes.

3.4 La protection des ouvrages de captage

Le *Règlement sur le captage des eaux souterraines* autorise les municipalités à accroître l'aire de protection des ouvrages de captage, à la seule condition que deux contrôles successifs démontrent une concentration en nitrates de l'eau excédant 5 mg/L. Or, le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* indique que l'eau destinée à la consommation humaine ne doit pas contenir plus de 10 mg/L de nitrates.

Ainsi, la moitié du taux limite de contamination doit être atteinte pour que la municipalité puisse réagir. Cette marge de manœuvre est nettement

insuffisante et les municipalités devraient pouvoir agir de façon préventive.

3.5 La protection du milieu boisé

La protection des milieux boisés en zone agricole ne doit plus être perçue comme une entrave à l'agriculture, mais plutôt comme un élément positif pour la protection des cultures et des cours d'eau et le maintien de la biodiversité. En ce sens, le texte des orientations gouvernementales doit être revu pour réduire les justifications requises à l'instauration d'une telle protection par les MRC, particulièrement pour le déboisement à des fins de mise en culture.

Le gouvernement devrait donc encourager davantage le milieu municipal dans ses efforts pour la protection du milieu boisé. Le pouvoir récemment octroyé aux MRC à l'effet de réglementer la plantation ou l'abattage d'arbres, devrait être assorti de la possibilité d'octroyer des amendes supérieures à celles généralement autorisées dans les lois municipales de façon à couvrir minimalement les frais de poursuite.

Conclusion

Le régime de protection des activités agricoles résulte d'une succession de compromis, notamment de la part du monde municipal, dans le but d'accorder la priorité aux activités agricoles en zone agricole et d'encadrer la réglementation locale d'urbanisme que l'Union des producteurs agricoles jugeait trop contraignante à l'endroit des activités agricoles. L'aspect abusif de cette réglementation n'a cependant jamais fait l'objet d'une démonstration concluante et le régime est somme toute le résultat d'un lobby très bien orchestré.

La tendance lourde en faveur de la protection des activités agricoles amorcée à la fin des années 80 doit aujourd'hui être renversée. La prise de conscience environnementale récente, la croissance constante de la production porcine au Québec, les études démontrant les impacts des odeurs sur la santé humaine et les normes environnementales contraignantes, notamment au plan de la qualité de l'eau potable, justifient aujourd'hui un retour du balancier en faveur d'un meilleur encadrement de la production porcine.

Le gestion de l'aménagement du territoire doit être à nouveau décentralisée en raison de la tendance à la centralisation observée au cours des dernières années et le gouvernement doit faire confiance aux MRC qui, avec l'aide des comités consultatifs agricoles, sont à même d'établir les consensus nécessaires pour assurer une gestion harmonieuse et simplifiée de la cohabitation des usages.

Par ailleurs, il faut permettre et offrir aux MRC et aux municipalités les moyens de contribuer à la gestion environnementale, notamment en leur confiant la gestion intégrée de l'eau par bassin versant qui conditionnerait la localisation des porcheries et des lieux d'épandage sur le territoire.

Les MRC n'ont jamais eu l'opportunité véritable de mettre au premier plan leur propre vision du développement du territoire agricole et de la production porcine. Offrons-leur en l'opportunité!

Liste des recommandations

Un développement harmonieux aux plans social et économique

- Conférer une plus grande latitude aux MRC pour déterminer le modèle de production porcine qu'elles souhaitent voir se développer selon les secteurs de leur territoire, tant au niveau de la taille de la ferme qu'au niveau du type de régie d'élevage (fumier liquide ou solide).
- Conférer plus de latitude aux MRC pour déterminer la localisation des nouvelles porcheries sur leur territoire et, à cette fin, privilégier le zonage des productions.
- Élargir les pouvoirs réglementaires des municipalités de façon à leur permettre de régir les lieux d'épandage des déjections animales.
- À cette fin, réviser également l'article 124, alinéa 5, de la *Loi sur la qualité de l'Environnement* pour permettre aux municipalités de réglementer un objet déjà visé par une réglementation édictée en vertu de la LQE, pour autant que la réglementation municipale ne soit pas inconciliable avec celle édictée en vertu de la LQE.
- Élargir la portée des orientations gouvernementales, de façon à reconnaître d'emblée qu'il est justifié d'établir un zonage des productions pour régir la production porcine.
- Évaluer le zonage des productions dans une perspective d'ensemble et non pas en référence à une superficie donnée et, en conséquence, éliminer les références spatiales dans la section pertinente des orientations gouvernementales.

- Accroître la latitude conférée aux MRC pour adapter les paramètres de distances séparatrices relativement à la gestion des odeurs inhérentes aux activités agricoles et leur permettre de les établir sur une autre base que la méthode de calcul proposée.
- Rendre obligatoire, dans le *Règlement sur les exploitations agricoles*, l'utilisation de rampes d'incorporation, dans les cas où la topographie et le type de culture s'y prêtent.
- Assouplir la disposition autorisant les municipalités à interdire l'épandage pendant huit jours durant la période estivale, afin qu'elle puisse s'appliquer deux jours consécutifs et sur une partie seulement du territoire de la municipalité.
- Permettre l'adoption d'un règlement sur le contingentement des usages agricoles en zone agricole, au moins pour la production porcine.
- Afin de faciliter l'application de la réglementation municipale, exiger du ministère de l'Environnement qu'il informe les municipalités concernées des avis de projet qu'il reçoit.
- Élargir la portée des articles 145.31 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement aux usages conditionnels pour les rendre applicables aux activités agricoles en zone agricole.
- Créer un groupe de travail dont le mandat serait de déterminer les compétences en aménagement du territoire devant être conservées à l'échelle des MRC pour celles qui sont comprises dans une communauté métropolitaine, et préserver à cette échelle le comité consultatif agricole.

Les aspects environnementaux

- Confier aux MRC, en continuité avec leur mandat d'aménagement, la responsabilité de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, sous un modèle similaire aux commissions conjointes d'aménagement prévues aux articles 75.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, et conférer au comité de bassin un rôle consultatif.
- Modifier le *Règlement sur les exploitations agricoles* pour prévoir une bande de protection plus importante en bordure de tous les cours d'eau présentant un caractère particulier et identifié à ce titre dans un schéma d'aménagement, notamment les rivières à saumon, les frayères et les rivières patrimoniales.
- Soutenir financièrement les municipalités pour l'application des normes de protection des bandes riveraines.
- Autoriser les municipalités à accroître l'aire de protection des ouvrages de captage bien que la concentration en nitrates soit inférieure à 5 mg/L.
- Encourager davantage le milieu municipal dans ses efforts pour la protection du milieu boisé et revoir à cette fin le texte des orientations gouvernementales; permettre l'imposition amendes permettant de couvrir minimalement les frais de poursuite.