

PRÉSENTÉ

179

MEMO294

Consultation sur le développement durable
de la production porcine au Québec
6211-12-007

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DE LA PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC

*Pour une véritable gestion durable
des territoires agricoles*

Le 17 AVRIL 2003



Union
des municipalités
du Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	<i>i</i>
SOMMAIRE	<i>ii</i>
INTRODUCTION	<i>vi</i>
MISE EN CONTEXTE	1
1.1 Les responsabilités des municipalités: rappel historique.....	1
1.2 Les mutations du secteur agricole, la rurbanisation des communautés rurales et l'acceptabilité sociale.....	5
1.3 Une pression énorme sur l'environnement.....	10
1.4 Les objectifs de croissance de l'industrie porcine au Québec.....	13
1.5 Les odeurs: une menace pour la santé humaine.....	14
1.6 Un bref regard à l'étranger et au Canada.....	16
1.7 La transparence et l'équité du processus public d'élaboration du régime juridique.....	18
1.8 Le processus démocratique.....	21
1.9 Le développement durable et le principe de précaution.....	23
2. L'UMQ ET LE RÉGIME DE PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES	32
2.1 Le régime d'aménagement: faits saillants.....	32
2.2 Retour sur le projet de loi n° 23: des pouvoirs adéquats.....	34
2.2.1 Les établissements agricoles dérogatoires.....	35
2.2.2 Les dérogations.....	37
2.3 Trois acteurs clés en matière de protection du territoire et des activités agricoles.....	38
2.3.1 La Commission de protection du territoire agricole du Québec.....	38
2.3.2 La Commission municipale du Québec.....	39
2.3.3 Le comité consultatif agricole.....	40
2.4 Les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en milieu agricole.....	41
2.4.1 La crédibilité scientifique des paramètres actuels: rappel des travaux du Comité interministériel de 1996.....	42
2.4.2 Les privilèges accordés aux établissements d'élevage.....	43
2.4.3 Un comité d'experts pour revoir le concept, la méthode et la base scientifique.....	44
2.5 Les limites au pouvoir municipal de zoner et de contrôler l'épandage de déjections animales en zone agricole.....	45
2.5.1 L'absence totale de pouvoir: le régime intérimaire de la <i>Loi agricole de 2001</i>	45

2.5.2	La perte de compétence à l'égard de la zone agricole imposée par la loi habilitante.....	47
2.5.3	Le contrôle gouvernemental	52
2.5.4	La règle de prépondérance de l'article 124 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	56
2.5.5	Le <i>Règlement sur le captage des eaux souterraines</i>	57
2.5.6	Le <i>Règlement sur les exploitations agricoles</i>	59
2.5.7	Les exemptions et les immunités en faveur des activités agricoles	62
2.6	L'urgence de trouver une solution aux problèmes de cohabitation en zone agricole.....	66
2.6.1	Recadrer l'action des pouvoirs locaux	67
2.6.2	Revoir le cadre juridique actuel	68
2.6.3	Promouvoir de nouveaux outils et de nouvelles démarches d'aménagement.....	70
3. L'UMQ ET LE RÉGIME DE PROTECTION ENVIRONNEMENTALE.....		75
3.1	Les impacts de la pollution d'origine agricole sur l'eau.....	75
3.2	La <i>Politique nationale de l'eau</i> : un mince filet pour le volet agricole.....	78
3.2.1	L'écoconditionnalité des entreprises porcines, c'est pour quand?.....	82
3.2.2	La gestion intégrée par bassin versants.....	84
3.2.3	Saint-Laurent Vision 2000.....	86
3.2.4	Un chantier pour une agriculture respectueuse de l'eau.....	88
3.2.5	Des Codes de gestion des pesticides utilisés en milieux urbain et agricole.....	88
3.2.6	La réappropriation des usages récréotouristiques	89
3.3	La soustraction de certains projets à l'exigence d'un certificat d'autorisation.....	90
3.4	L'inefficacité du <i>Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement</i> face aux projets de l'industrie porcine.....	93
3.5	Les cours d'eau municipaux : survol des compétences et de la responsabilité des municipalités.....	94
3.6	La protection des cours d'eau municipaux	97
3.6.1	Pour l'établissement de véritables bandes riveraines en zone agricole...99	
3.7	La protection de l'eau potable : qui paiera?	101
3.8	La capacité de support des sols : une variable dans la planification des utilisations du sol	103
3.9	Le Plan agroenvironnemental de fertilisation : quelles garanties de protection?.....	106
3.10	Les techniques d'épandage des déjections animales	107
3.11	L'harmonisation des politiques, programmes et actions ministériels	109
3.11.1	L'évaluation environnementale stratégique : un outil à découvrir	111
4. LA GOUVERNANCE.....		115
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS		119

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Avec ses quelque 230 membres comptant pour près de 6 millions de citoyens et gérant 90 % des budgets municipaux, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente le monde municipal dans toute sa diversité. Son poids et sa légitimité lui permettent d'intervenir dans le débat public au nom de 80 % de la population du Québec.

Depuis sa fondation en 1919, l'Union prend part à tous les débats et joue un rôle de premier plan dans la défense des municipalités et de leurs citoyens. Par son action, elle favorise la reconnaissance réelle de l'autonomie politique et financière des municipalités québécoises. Elle appuie et supporte ses membres en intervenant en leur nom, en les tenant informés sur les développements de la scène municipale et en leur donnant la possibilité d'influencer ensemble le cours des décisions, dans le meilleur intérêt des citoyens.

L'Union se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de sa revue URBA et de ses assises annuelles. L'UMQ est également un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

Enfin, reflétant en cela l'évolution de la pensée et de l'action municipale des dernières années, l'Union mène à bien divers mandats de services auprès de ses membres, favorisant ainsi une saine gestion des deniers publics.

SOMMAIRE

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) apprécie grandement que le Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement (BAPE) ait reçu le mandat de tenir une consultation et de créer une Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec. L'Union tient à remercier les membres de la Commission pour l'opportunité qui lui est offerte de faire connaître les principales préoccupations de ses municipalités membres sur les enjeux relatifs à ce dossier qui soulève une importante polémique au sein de la société québécoise.

L'UMQ reconnaît l'importance économique et sociale de l'agriculture et sa primauté en zone agricole. Malheureusement, il appert que le processus d'intensification de l'agriculture, dont la filière porcine, soutenu par l'État et qui s'est accentué au fil des ans, a des incidences considérables sur l'environnement au plan de la pollution et de la qualité de vie et de la santé des populations.

Longtemps considérée comme un phénomène de communauté, l'agriculture a effectivement permis à de nombreuses collectivités rurales à travers le Québec de voir le jour et de façonner une grande partie de la société que nous connaissons aujourd'hui. Mais, le monde rural québécois a subi d'importantes transformations au cours des cinquante dernières années. L'importance de l'agriculture dans l'économie du Québec est indéniable et celle-ci joue un rôle structurant dans plusieurs régions. Mais l'agriculture s'est sectorialisée et spécialisée par souci d'efficacité économique et politique. Cette spécialisation, bien que fort utile pour les agriculteurs qui sont à la fine pointe de la technologie, a eu pour effet d'isoler le monde agricole des nouvelles dynamiques de développement local et régional. La filière porcine en est un exemple, les producteurs de porcs s'étant mis à l'heure de la concurrence internationale avec tous les problèmes de cohabitation que cela engendre. Malheureusement, l'agriculture est encore perçue dans la société comme un mode de vie particulier et artisanal plutôt qu'une affaire d'entreprise et on réduit encore trop souvent le monde rural à l'agriculture, alors que la diminution constante de l'importance relative des emplois dans ce secteur a conduit de nombreuses collectivités rurales à se tourner vers d'autres secteurs d'activités pour assurer leur survie (tourisme, récréation, villégiature, commerce et industrie).

Cette situation a engendré des conflits d'usages entre certaines activités agricoles, comme la production porcine, et ces autres activités jugées essentielles à leur survie par les communautés rurales et risque de compromettre l'occupation dynamique du territoire rural en déstructurant les économies locales. À cette problématique d'aménagement du territoire où l'agriculture n'est plus la seule activité économique à tirer profit des ressources offertes par la campagne, s'ajoute la pollution d'origine agricole qui fait en sorte que la ruralité ne sera plus attrayante à court terme. D'ailleurs, la pollution d'origine agricole représente, aux yeux du monde municipal, LE conflit d'usage de l'eau le plus important au Québec. Bien que le gouvernement du Québec et les municipalités aient investi des sommes colossales dans l'épuration des eaux usées municipales, la croissance de la pollution diffuse agricole compromet les efforts consentis par l'ensemble de la collectivité québécoise pour retrouver les usages de l'eau. Il est évident que le milieu agricole, qui s'enorgueillit de sa réussite sectorielle, n'a pas cerné l'impact négatif de ses activités ni l'ampleur des profondes mutations des communautés rurales.

Dans le dossier de la production porcine, mais aussi dans celui plus global de la protection du territoire et des activités agricoles au Québec, il est primordial de sortir des préjugés face à l'espace rural, afin que ses habitants et tous les acteurs de la société développent une même vision de la campagne, travaillent ensemble pour trouver de nouvelles façons de faire les choses pour

mieux cohabiter et se donnent une vision de leur communauté. Il s'agit là d'un immense défi, mais il n'est pas insurmontable.

Dans ce dossier, la société québécoise est à la croisée des chemins et le gouvernement doit, lui aussi, renouveler sa vision de l'agriculture et de la ruralité. Le gouvernement est un acteur majeur dans la gestion des territoires agricoles et doit veiller à en assurer un aménagement durable. Il doit veiller à la conservation des écosystèmes, à la santé de la population et au maintien des usages multiples des territoires agricoles pour assurer le développement des collectivités. La polémique actuelle entourant la production porcine a fait ressortir qu'il est impossible pour l'État de chiffrer les coûts sociaux et environnementaux des pratiques actuelles. La Commission devra répondre à plusieurs questions pour rassurer la population et rétablir un degré de confiance nécessaire pour développer sainement le territoire et les activités agricoles.

Le gouvernement devra revoir sa vision du développement économique du Québec et sans doute prioriser la satisfaction du marché intérieur en fixant un seuil à la quantité de nos terres utilisées pour l'exportation et revoir sa philosophie d'intervention qui vise à soutenir les revenus agricoles et à encourager l'augmentation de la productivité du secteur agricole. Il faudra revoir la mission des industriels de l'agroalimentaire, la moitié de la viande de porc québécoise étant destinée aux marchés étrangers. À travers le monde, plusieurs pays constatent que le modèle de croissance effrénée associé à l'agriculture intensive n'est pas viable économiquement, socialement et pour l'environnement. La tendance actuelle est au développement du créneau des produits du terroir québécois et de l'agrotourisme et ces activités sont acceptées socialement. Le citoyen, par ses choix de consommation, joue aussi un rôle primordial. Par ses préoccupations quant aux effets de la production agricole sur la santé et l'environnement, il peut intervenir dans la détermination des activités de production, y compris en ce qui concerne l'expansion des modes d'agriculture alternatives au modèle industriel. Par exemple, suite au lobby populaire au Royaume Uni, la plupart des supermarchés comprennent deux sections au rayon des viandes, selon les façons d'élever les animaux.

Le gouvernement devra faire un choix et mettre sur pied des programmes pour favoriser le développement de nouveaux créneaux. L'arbitrage qui circonscrit la compétition entre les types de productions agricoles devra paver la voie à la préservation de la santé de la population et l'équilibre des écosystèmes, les objectifs de croissance de la production porcine pour 2005 étant déjà atteints et même dépassés. L'État devra favoriser les méthodes de production porcine qui ont des retombées positives pour les régions et le milieu d'accueil et ne pas augmenter le nombre de productions selon le modèle intégrateur. L'État doit viser la diminution de la pollution d'origine agricole et demander des ajustements et des adaptations pour le respect des normes environnementales. La maîtrise de la qualité de l'eau et des techniques de déjections animales efficaces deviennent des enjeux majeurs pour toutes les régions. Le contrôle des nuisances olfactives et sonores, et des engagements d'intégration paysagère des entreprises sont d'autres enjeux à considérer pour l'acceptabilité sociale des projets.

Au Québec, il y a de plus en plus d'exemples de producteurs de porcs intégrés harmonieusement à leur communauté, de par leur haut degré de proactivité à l'égard des normes d'aménagement et environnementales. Si le pourcentage de leur profit net est susceptible de subir une baisse de quelques points, celle-ci peut-elle être véritablement considérée comme une perte puisque la qualité de vie de l'éleveur et de ses concitoyens s'en trouve améliorée ? À moyen terme, il y a tout lieu de croire que le leadership démontré par ces producteurs accroîtra la compétitivité de l'offre québécoise de porcs sur les marchés nationaux et étrangers. En effet, une nouvelle directive de l'Union Européenne stipule que les pays membres pourront seulement importer de la viande de porcs élevés sur du fumier solide dans des conditions acceptables. La Commission

devra apporter un éclairage rapide sur ces enjeux spécifiques, puisque ce sera la fin du moratoire en décembre pour les zones qui ne sont pas en surplus de lisier.

Pour ce qui est du « lobby agricole », il est trop puissant par rapport aux autres groupes qui composent la société québécoise. Le phénomène n'est pas marginal et il modifie l'équilibre du pouvoir dans les collectivités rurales. Depuis les quatre dernières années, les choix d'aménagement du territoire des instances locales et régionales ont été largement critiqués par le milieu agricole, ce qui a amené une remise en cause des pouvoirs des MRC et des municipalités en matière d'aménagement et de protection du territoire et des activités agricoles, par des modifications substantielles aux lois habilitantes. Le cadre légal a été modifié à la lumière de perceptions véhiculant des évaluations pessimistes et peu documentées à l'effet que les choix d'aménagement des MRC et les réglementations municipales, conçus pour l'intérêt collectif, étaient contraires à l'intérêt des agriculteurs. Les MRC et les municipalités, qui exerçaient leurs pouvoirs en la matière, ont été accusées à tort de traiter de façon inéquitable les producteurs agricoles et de bloquer le développement de leurs entreprises parce qu'il y a, à proximité, la présence d'usages non agricoles. On assiste également depuis quelques années à la réduction des normes en matière de protection des cours d'eau. Le gouvernement a non seulement modifié le régime d'aménagement en zone agricole en enlevant des pouvoirs aux municipalités, il s'est assuré un contrôle accru en mettant en place, dans le cadre juridique, des mécanismes lui permettant d'encadrer et de contrôler l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme lorsque les autorités locales et régionales veulent s'en servir comme mode d'intervention sur les activités agricoles, particulièrement les activités d'élevage, en zone agricole.

On ne peut passer sous silence le manque de transparence et d'équité du processus public d'élaboration du régime juridique, tant celui touchant la protection du territoire et des activités agricoles que le régime de protection environnementale. La rapidité avec laquelle des modifications ont été apportées au cours des années à ces deux régimes, constitue sans aucun doute des concessions faites au monde agricole au détriment de l'intérêt de l'ensemble des municipalités et des citoyens du Québec.

Les membres de l'UMQ veulent développer, organiser leurs villes et leurs campagnes comme leurs citoyens leur demandent, en respectant leurs choix et leurs volontés. Ils veulent procéder à une gestion stratégique de leur territoire agricole, en mettant leurs citoyens à contribution, dans le respect du champ de compétences des institutions et des acteurs impliqués. C'est la seule façon de créer de la valeur dans les territoires, autant au plan économique, social, qu'environnemental. Une gestion stratégique des territoires interpelle une nouvelle gouvernance émergeant d'un leadership renouvelé. Les élus locaux et régionaux, souhaitent donc, dans un mouvement de subsidiarité active, tracer la voie au développement durable de l'agriculture adapté aux réalités et aux particularités de leurs milieux. Pour ce faire, les instances locales souhaitent un partenariat renouvelé avec le gouvernement en préconisant l'autonomie locale. Cela suppose de recadrer l'action des pouvoirs locaux dans l'esprit d'un système de gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme renouvelé, comme celui mis en place par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979 et qui visait notamment un partage de responsabilités entre le gouvernement du Québec et le palier municipal dans une volonté de décentralisation géographique de l'Administration en déléguant aux instances locales et régionales la responsabilité de l'aménagement du territoire. Cela suppose par conséquent de redonner aux municipalités leurs pouvoirs habilitants à l'égard des activités agricoles exercés en zone agricole et de les élargir à la lumière des enjeux soulevés par le développement durable de l'agriculture. Ainsi, le gouvernement doit reconnaître que le conseil municipal a pleine capacité, dans le respect de ses champs de compétences, d'adopter des règlements plus sévères que la législation gouvernementale, si la municipalité le juge nécessaire au maintien de la qualité de vie de ses

citoyens, et par conséquent des impératifs du développement durable de l'agriculture et du principe de précaution.

L'UMQ rappelle donc aux membres de la Commission qu'il n'appartient pas au gouvernement et encore moins au lobby agricole de contrôler l'opportunité des mesures prises par les administrations locales pour régir le développement de leur territoire, celles-ci ayant pleine discrétion pour apprécier la situation dans leur région et pour orienter la planification. Devant les conséquences de la mondialisation, notamment au chapitre de la production porcine et d'autres types d'activités agricoles et la libéralisation des marchés que ce nouveau contexte engendre, les règles du jeu sont de moins en moins claires et exigent des élus locaux un leadership visionnaire et proactif. À l'échelle locale, ce nouveau contexte interpelle les maires qui sont appelés à interpréter ces nouvelles réalités pour leurs citoyens.

Nous espérons ardemment que le futur rapport de la Commission représentera les aspirations profondes de la collectivité québécoise dans son ensemble. Si le gouvernement invoque souvent l'urgence d'agir comme prétexte, afin de passer rapidement des nouvelles lois en agriculture, il pourra démontrer autant de flegme pour celles qui sont impérativement nécessaires dans le domaine de l'environnement et de la cohabitation harmonieuse permettant ainsi de reconstruire le pacte social autour de certaines pratiques agricoles.

La production porcine a répondu aux objectifs de croissance du gouvernement du Québec en devenant un joueur sur l'échiquier mondial. Au cours des dernières années, le gouvernement a répondu prestement aux exigences du monde agricole en modifiant le cadre législatif. Le mémoire de l'UMQ transpose les préoccupations de la population du Québec afin que soit mis en place, sur des bases solides, non seulement le cadre de développement durable de la production porcine au Québec, mais un cadre « *pour une véritable gestion durable des territoires agricoles* » qui assurera la vitalité des communautés. Le temps est maintenant venu de remettre les pendules à l'heure et d'adresser avec autant de diligence la restitution de pouvoirs réglementaires au monde municipal, tout en considérant très sérieusement les recommandations du présent mémoire portant sur l'aménagement du territoire et la protection environnementale.

INTRODUCTION

L'Union des municipalités du Québec apprécie grandement que le Bureau d'audiences publiques sur l'Environnement (BAPE) ait reçu le mandat de tenir une consultation et de créer une Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec. L'Union tient à remercier les membres de la Commission pour l'opportunité qui lui est offerte de faire connaître les principales préoccupations de ses municipalités membres sur les enjeux relatifs à ce dossier qui soulève une importante polémique au sein de la société québécoise.

Le problème des odeurs provenant d'opérations de productions animales, plus particulièrement de la production porcine, est au cœur des préoccupations du monde municipal depuis quelques années. Incidemment, cette question suscite de plus en plus de débats sur l'acceptabilité sociale de ce type de production. De plus, la question des odeurs d'origine agricole révèle un problème d'usage conflictuel du territoire rural. Enfin, ces mêmes odeurs auraient un impact non négligeable sur la santé publique.

Il importe de rappeler que les municipalités ont la responsabilité d'assurer une cohabitation harmonieuse entre les usages agricoles et non agricoles et le devoir de favoriser les activités agricoles en zone agricole. Toutefois, leur pouvoir de planifier les usages en zone agricole en vue d'une meilleure utilisation du territoire dans une perspective de développement durable est remis en cause depuis quelques années et ne cesse de s'effriter. Il est donc primordial que l'UMQ défende l'intérêt de ses membres à cet égard. L'intervention publique vigoureuse et relativement récente de l'Union sur la problématique agricole et sur celle plus spécifique de la production porcine, fait suite aux pressions exercées depuis les quatre dernières années par des groupes d'intérêts très puissants pour modifier le régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles.

Nous vous rappelons que la force de l'UMQ réside dans la diversité de ses membres qui proviennent des régions centrales, des régions-ressources, des petites et grandes

municipalités et que, par conséquent, la quasi totalité des membres de l'UMQ sont directement concernés par la problématique de la gestion durable des territoires agricoles, car ils ont d'importantes superficies consacrées à l'agriculture.

L'UMQ, comme la présente Commission, est fortement préoccupée par ce dossier et par ses impacts négatifs dans les communautés. Le monde municipal est directement interpellé et désire collaborer à la mise en place des conditions propices à une « *véritable gestion durable des territoires agricoles* ».

À ce titre, les plus récentes contributions de l'UMQ à la réflexion sur la production porcine remontent à mai 2002, dans le cadre de sa participation au Comité spécial de concertation sur la production porcine et à avril 2002, lors de l'Assemblée générale annuelle, où ses membres ont adopté une résolution afin que l'Union des municipalités du Québec demande au gouvernement du Québec de décréter un moratoire sur l'expansion et l'implantation de nouvelles porcheries et, que dans une perspective de développement durable, une Commission du BAPE soit créée aux fins de revoir la place de ce type d'activité agricole à l'intérieur d'une cohabitation harmonieuse et de revoir en profondeur les cadres juridique, administratif et politique qui régissent la protection de l'environnement et la protection du territoire et des activités agricoles. Rappelons que quatre grands principes ont guidé les actions de l'UMQ au cours des discussions qu'elle a eues avec les membres du Comité spécial de concertation sur la production porcine, soit la protection de la santé des citoyens et citoyennes, la protection des écosystèmes, la vitalité économique des municipalités concernées et enfin, le soutien à l'activité agricole qui a su, au fil du temps, assurer le développement économique de l'ensemble de la société québécoise.

Dans le cadre du présent mémoire, l'UMQ tentera de faire ressortir la complexité juridique de plusieurs régimes de contrôle distincts et applicables aux impacts environnementaux des activités agricoles et tout ce qui est mis en place depuis les quatre dernières années pour limiter le pouvoir des municipalités locales visant à régir les activités d'élevage et d'épandage en zone agricole. Nos propos feront ressortir le peu de

confiance accordée aux institutions locales, qui ont le devoir d'exercer leurs compétences pour protéger le territoire et les activités agricoles tout en assurant une cohabitation harmonieuse en zone agricole et démontreront qu'il y a un lien logique entre ce constat et les instruments juridiques mis en place par le gouvernement.

Nous exposerons aussi que le préjugé favorable du législateur face au développement des activités agricoles se fait, malheureusement, au détriment de la protection de la qualité de vie dans les collectivités locales et en restreignant l'utilisation des compétences des municipalités à l'égard des activités agricoles exercées en zone agricole provinciale. Nous soulèverons les difficultés vécues par les municipalités locales qui doivent lutter avec énergie pour protéger et élargir leur marge de manœuvre réglementaire et revendiquer les mesures de contrôle environnemental qu'elles estiment nécessaires de mettre en place pour protéger leur milieu de vie.

Faire abstraction de cette problématique de fond dans le cadre de la présente réflexion relèverait d'un manque de vision de la part du milieu municipal. Par ailleurs, en abordant le dossier sous cet angle, l'UMQ souhaite apporter un éclairage nouveau à la Commission pour l'aider à établir pour le futur, sur des bases solides, le cadre de développement durable de la production porcine au Québec.

La première partie de notre mémoire est une mise en contexte concernant certains aspects juridique, économique, environnemental et social touchant la production porcine et le secteur agricole. Les problèmes de transparence et d'équité du processus public d'élaboration du régime juridique, le processus démocratique et la notion de principe de précaution sont également abordés.

Les deuxième et troisième parties du présent mémoire dressent un portrait sommaire du régime de protection du territoire et des activités agricoles ainsi que du régime de protection environnementale et ce que l'Union des municipalités du Québec croit être les principaux problèmes qu'ils soulèvent.

La quatrième partie constitue le cœur du mémoire et traite de la gouvernance et de la nécessité de redonner aux municipalités leurs pouvoirs habilitant à l'égard des activités agricoles exercées en zone agricole et de la nécessité de les élargir à la lumière de l'évolution de la situation et des enjeux qui y sont rattachés.

En conclusion, la dernière partie du mémoire présente une synthèse des recommandations de l'UMQ.

1. MISE EN CONTEXTE

1.1 Les responsabilités des municipalités : rappel historique

En vertu du régime actuel de protection du territoire et des activités agricoles, les municipalités ont l'obligation de s'engager activement à préserver la zone agricole en exerçant pleinement les pouvoirs d'aménagement qui leur ont été confiés par le gouvernement du Québec au fil des ans depuis 1978.

En mai 1995, le gouvernement du Québec concluait, avec les unions municipales et l'Union des producteurs agricoles (UPA), une entente de principe visant à solutionner divers problèmes relatifs à la protection et au développement durable des activités agricoles en zone verte. Il convenait également de l'importance d'harmoniser la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA)* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)*. Ainsi, cette entente départageait clairement les responsabilités respectives du gouvernement et celles des municipalités régionales de comté (MRC) en distinguant la pollution d'origine agricole des inconvenients d'origine agricole : le gouvernement contrôle la pollution d'origine agricole en vertu du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA)*¹, tandis que les MRC atténuent les inconvenients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles par le biais du document complémentaire de leur schéma d'aménagement du territoire.

En 1996, le gouvernement donnait suite à cette entente de principe en adoptant la *Loi sur la protection du territoire et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (projet de loi n° 23, (L.Q. 1996, chapitre 26) ci-après désignée *Loi agricole de 1996*). Cette loi, ainsi que le *RRPOA*, sont entrés en vigueur respectivement le 20 juin 1997 et le 3 juillet 1997.

Toujours en 1997, le gouvernement communiquait aux MRC et aux nouveaux comités consultatifs agricoles ses nouvelles orientations en matière d'aménagement et de protection du territoire et des activités agricoles (*Les Orientations du gouvernement en*

matière d'aménagement – La protection du territoire et des activités agricoles – Document complémentaire, juin 1997, ci-après désigné : Orientations de 1997).

Le 8 mai 1997, la Commission parlementaire de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation adoptait son *Rapport final des consultations particulières sur la proposition de principes généraux relatifs à la gestion des odeurs, du bruit et des poussières en milieu agricole dans le cadre de la Loi sur la protection du territoire et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*. Le gouvernement considérait que les paramètres proposés dans ce rapport et annexés au document sur les orientations du gouvernement en matière d'aménagement étaient de nature à permettre l'atteinte des objectifs poursuivis par cette loi. Aussi, le gouvernement a demandé aux MRC d'inclure ces paramètres dans le document complémentaire de leur schéma d'aménagement révisé (SAR). Nous reviendrons sur la crédibilité scientifique de ces paramètres à la section 2.4 et sur le processus ayant conduit à retenir ces normes.

Il importe de rappeler qu'en plus d'introduire des modifications importantes au régime de protection du territoire agricole, la *Loi agricole de 1996* a introduit le « droit de produire », soit diverses mesures de protection des activités agricoles en même temps qu'un régime complexe de contrôle, par les municipalités, des inconvénients reliés aux odeurs provenant des activités agricoles.

C'est après seulement deux ans et demi d'application, suite aux pressions de l'UPA, que le gouvernement a décidé de se pencher sur l'application de cette loi et la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation a, dans un mandat d'initiative, décidé de tenir des auditions portant sur l'examen de son application. La Commission a entendu l'UMQ le 21 mars 2000. Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, monsieur Rémy Trudel, et la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, madame Louise Harel, ont, pour leur part, confié un mandat à cet effet à M^e Jules Brière.

Le rapport déposé par M^e Brière, le 25 octobre 2000² rappelle, dans un premier temps les grandes lignes du régime de protection des activités agricoles, puis énonce les problèmes

d'application du régime et fait état des consultations qu'il a menées auprès des différents acteurs clés, dont l'UMQ, dans le cadre de son mandat. L'Union des municipalités du Québec a eu l'occasion de faire part de ses commentaires sur ce rapport au gouvernement.

Rappelons brièvement que dans ses revendications pour demander la révision de la *Loi agricole de 1996*, le syndicat agricole prétendait que de nombreux établissements agricoles existant avant l'entrée en vigueur de cette loi étaient bloqués dans leur projet d'expansion par l'application des normes municipales de distances séparatrices. De plus, il a fait valoir son insatisfaction face à l'encadrement du pouvoir de zonage des municipalités locales en zone agricole et a critiqué les décisions de la Commission municipale du Québec rendues sur la conformité de la réglementation d'urbanisme locale aux Orientations gouvernementales en matière d'aménagement. *Pour l'UMQ, il était prématuré de tirer des conclusions sur l'application du projet de loi n° 23 et des Orientations de 1997 et a mis en garde le gouvernement lors des audiences sur cet effet de gel supposé sur les entreprises agricoles existantes et dérogatoires aux dispositions de la réglementation municipale.* À cet égard, l'UMQ a rappelé le principe jurisprudentiel de droits acquis se rapportant aux usages dérogatoires. Nous reviendrons plus loin sur la question des droits acquis ainsi que sur le rôle de la Commission municipale du Québec.

En juin 2000, la Fédération québécoise des municipalités et l'UPA signaient une entente de principe comprenant des mesures pour régler les problèmes d'application de la loi. Bien qu'étant un compromis pour l'UPA, la proposition soumise était inacceptable du point de vue de l'UMQ et du monde municipal, car elle risquait d'augmenter les problèmes de cohabitation. En effet, un droit acquis de s'agrandir d'un total de 75 unités animales (u.a.) et de convertir l'élevage, sans dépasser 300 u.a. sans considération des problèmes de cohabitation que cela allait créer, allait à l'encontre des principes des *Orientations gouvernementales de 1997* que les MRC devaient respecter, soit d'assurer l'harmonisation des usages agricoles et non agricoles en vertu de la LAU.

Ainsi, il y avait lieu de s'interroger sur cette proposition où les exploitations existantes pouvaient s'agrandir de façon démesurée, soit jusqu'à 300 u.a., alors que, à titre indicatif, selon les données du MAPAQ, la taille moyenne du cheptel laitier au Québec était de 57 u.a. L'UMQ n'a donc jamais entériné d'entente avec l'UPA.

Dans la foulée du Rapport Brière et pour donner suite à un engagement pris devant les agriculteurs à leur congrès de décembre 2000, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a déposé, le 20 décembre 2000, 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, chapitre 35), ci-après désigné *Loi agricole de 2001*.

Ce projet de loi modifie la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* afin, notamment, d'édicter des mesures visant à préserver la capacité d'accroissement ou le maintien des activités agricoles dans certains cas particuliers et modifie également la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de permettre à une MRC d'adopter un règlement de contrôle intérimaire (*RCI*) comportant des normes sur les usages en zone agricole ou sur les distances séparatrices visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles. Cette modification aura pour effet de suspendre l'application des dispositions de règlements municipaux incompatibles avec les normes du *RCI* et de suspendre l'exercice par une municipalité locale du pouvoir d'adopter de tels règlements jusqu'à l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement révisé. Quelques mois après, le gouvernement a publié ses nouvelles orientations (*Les Orientations du gouvernement en matière d'aménagement – La protection du territoire et des activités agricoles – Document complémentaire*, octobre 2001, ci-après cité : *Orientations révisées de 2001*).

Tel que nous l'exposerons au chapitre 2, les modifications législatives de 1996 et de 2001 visent à limiter le pouvoir de réglementation locale dans sa portée et de l'encadrer dans son contenu. Ce sont les mécanismes alors en place dans la *LAU*, qui permettent au gouvernement d'assurer cet encadrement.

Rappelons que dans son mémoire sur le projet de loi n° 184, l'UMQ a donné son accord à la disposition qui permet l'accélération de l'application du régime de protection des activités agricoles par l'adoption de *RCI* par les MRC, *mais qu'il s'agissait là d'une concession majeure du milieu municipal*, puisqu'un tel *RCI* a pour effet de rendre inopérante toute disposition inconciliable d'un règlement d'une municipalité pris en vertu des paragraphes 3°, 4°, 4.1° et 5° du deuxième alinéa de l'article 113 de la *LAU*. Par ailleurs, l'Union s'est fortement opposée à l'adoption des dispositions transitoires prévues au projet de loi. La suspension du pouvoir d'une municipalité d'adopter des normes relatives aux distances séparatrices en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, en zone agricole, avant la date d'entrée en vigueur d'un *RCI* comportant de telles normes, est inadmissible. L'UMQ a fait valoir que toute municipalité locale doit conserver son pouvoir d'adopter ces normes conformes aux Orientations gouvernementales et adaptées aux particularités du milieu. L'UMQ a ainsi manifesté son profond désaccord face à toutes les mesures restrictives à l'égard de l'exercice, par les municipalités, de leurs compétences et face au droit d'expansion conféré aux entreprises agricoles.

1.2 Les mutations du secteur agricole, la rurbanisation des communautés rurales et l'acceptabilité sociale

Les odeurs et la crainte d'une contamination de l'eau et du sol par des projets d'élevage porcin sont au centre des conflits qui divisent la population dans plusieurs régions du Québec depuis plusieurs années. Ce sont les municipalités qui sont aux prises avec les dérapages et les visions opposées qui s'affrontent au sein des collectivités. La situation est à ce point critique, que, dans plusieurs municipalités, même lorsqu'un projet d'implantation d'une porcherie est conforme à toutes les normes environnementales ainsi qu'aux distances séparatrices prescrites par la réglementation municipale, la population s'oppose systématiquement à son implantation. Il est clair que l'opinion publique n'est pas gagnée à la cause des producteurs de porcs. Il y a un bris de confiance de la population envers cette industrie et envers le ministère de l'Environnement, souvent jugé incapable de faire respecter ses propres normes. Les citoyens n'ont plus confiance aux

normes environnementales ni aux normes de localisation. Or, comme nous l'exposerons plus loin, un processus de conciliation dans les communautés locales permet l'implantation de porcheries socialement acceptables.

Les problèmes causés par la production porcine sont fort complexes car ce type d'activité agricole vient bouleverser la vie des gens dans les communautés. Il faut resituer la problématique dans le contexte des mutations profondes du secteur agricole qu'a connu le Québec au fil des ans. À titre indicatif, de 1951 à 1996, le nombre de fermes est passé de 135 000 à seulement 35 000. La superficie totale des terres agricoles a également diminué au cours de ce demi-siècle. Sur le plan technique, les modifications du secteur agricole se sont traduites par une spécialisation de la production agricole, par une utilisation accrue des engrais chimiques et des pesticides, et par une mécanisation poussée des opérations agricoles. Sur le plan économique, on a assisté à une concentration des entreprises et à une intervention de l'État visant à soutenir les revenus agricoles et à encourager l'augmentation de la productivité de ce secteur d'activités.

L'abandon de fermes et la réduction des superficies cultivées ont provoqué une précarité économique pour de nombreuses collectivités rurales, forçant ces dernières à se tourner vers d'autres secteurs d'activités pour assurer leur survie. Ainsi, la diminution constante de l'importance relative des activités agricoles au profit d'autres activités, tels le tourisme et la récréation, la villégiature, le commerce et l'industrie manufacturière, ont généré au fil des années, des conflits d'usage entre les activités agricoles et les autres activités essentielles à la survie des communautés. C'est 1 rural sur 10 qui vit aujourd'hui de l'agriculture, les 9 autres vivent d'autres secteurs d'activités. De plus, n'oublions pas que le monde rural est moderne, tout autant que l'urbain. L'agriculture est encore perçue dans la société québécoise comme un mode de vie particulier et artisanal, beaucoup plus qu'une affaire d'entreprise et cette imagerie populaire est entretenue par les téléromans et, phénomène fort étonnant, par plusieurs agriculteurs eux-mêmes. Mais il est clair que les agriculteurs sont depuis longtemps à l'heure de la technologie et de la mondialisation et doivent affronter la concurrence internationale. La filière porcine en est un exemple.

Aussi, il faut rappeler que dans les parties rurales des régions centrales et dans les régions intermédiaires du Québec on assiste depuis quelques années à une augmentation de population, mais que ce phénomène n'est pas lié à l'augmentation du nombre d'exploitations agricoles, ni de travailleurs agricoles. Jadis relativement homogènes, les milieux ruraux se doublent maintenant d'une population de navetteurs hétérogènes qui, matin et soir, se déplacent pour leur travail ainsi que d'une population de résidents à temps partiel qui viennent jouir les fins de semaines des avantages de la campagne. Ce phénomène a plusieurs avantages mais amène aussi quelques inconvénients. D'un côté, cet apport de nouvelles populations contribue à palier à la diminution de la population agricole et permet aux communautés rurales de garder et de développer leurs services. Par ailleurs, ce phénomène induit un certain choc des valeurs entre les agriculteurs et les nouveaux venus. Ces derniers sont sensibles à la pollution, au bruit, à la senteur et revendiquent souvent à leurs municipalités divers types de services à caractères plus urbains et variés. Cette nouvelle dynamique contribue parfois à atténuer les affrontements, les agriculteurs étant conscients que, malgré que cette population se plaigne des irritants, elle apporte une vitalité économique dans le milieu. N'oublions pas toutefois, que les agriculteurs eux-mêmes vivent les problèmes de cohabitation avec certaines activités agricoles à forte charge d'odeurs comme la production porcine.

Il est clair que l'agriculture n'est plus la seule activité économique à tirer profit des ressources offertes par la campagne. Ainsi, il importe de rappeler que le milieu agricole, ravi de sa réussite sectorielle, n'a pas toujours bien saisi la teneur des récentes mutations des communautés rurales et ce phénomène n'est pas marginal, car il modifie profondément l'équilibre du pouvoir dans ces communautés. Aussi, les « rurbains » doivent pour leur part comprendre qu'une ferme ce n'est pas seulement un mode de vie, mais une entreprise à part entière, utile pour le développement local, une entreprise moderne qui a ses exigences pour survivre et se développer. Les défis sont de taille et, à notre avis, ils ne sont pas insurmontables. Il faut que tous les acteurs s'entendent sur une nouvelle vision des communautés locales et de leur développement et nous y reviendrons à la section 2.6. Il est évident que la campagne ce n'est pas seulement un milieu de vie

bucolique pour des résidents qui apprécient la tranquillité ou encore un vaste parc où se pratiquent des activités de plein air.

Ainsi, les problèmes d'usages conflictuels du territoire font en sorte que plusieurs municipalités vivent des situations de confrontation entre groupes de citoyens, contribuant ainsi à désolidariser un milieu rural déjà fragilisé et à freiner la croissance du secteur agricole.

Avec les modifications législatives qui ont vu le jour au cours des dernières années, la situation risque d'être encore plus problématique au chapitre de la cohabitation. Les municipalités sont préoccupées par les limitations à leur pouvoir d'intervention et souhaitent obtenir de nouveaux pouvoirs. Certaines municipalités n'ont aucun établissement porcin sur leur territoire et sont aux prises avec l'importation de déjections animales, dans le cadre des ententes d'épandage avec des producteurs de porcs situés à l'extérieur de la municipalité et des producteurs agricoles locaux ayant des propriétés en culture, souvent sans aucun établissement agricole ou élevage d'animaux sur leur propriété. Les municipalités souhaiteraient contrôler ou prohiber ce genre d'activité, selon les particularités de chaque milieu. De plus, l'épandage par entente exige souvent du propriétaire des terres, la construction d'un ouvrage d'entreposage avec les impacts que cela engendre. Aussi, il y a lieu de s'interroger sur le système mis en place actuellement par le *Règlement sur les exploitations agricoles* qui ne permet aucunement de vérifier la validité des ententes, leur contrôle et un suivi rigoureux (contrôle du nombre d'ententes pour un même terrain, durée, utilisation réelle du terrain loué, teneur de l'entente, etc.).

Les municipalités réceptrices de ces déjections sont préoccupées par la pression sur leurs sols et sur les nappes phréatiques ainsi que par la problématique de la cohabitation et de l'acceptabilité sociale de ce genre de pratique qui menace la santé de la population et les équilibres naturels déjà fragiles. Cette situation est d'autant plus préoccupante, comme nous le verrons plus loin, compte tenu des nouvelles règles relatives à la production

porcine contenues dans le *Règlement sur les exploitations agricoles*, entré en vigueur le 15 juin dernier.

Enfin, rappelons que plusieurs facteurs liés à l'implantation des projets de porcheries contribuent, soit à exacerber ou à réduire les conflits, notamment la taille du projet, son emplacement et les technologies utilisées pour la gestion des fumiers (solide ou liquide, etc.). Dans certaines municipalités, la relocalisation d'un projet peut ramener la paix entre les citoyens. Aussi, le modèle de production sous intégration (maternité, pouponnière, engraissement, abattoir, etc.), concentré sur un territoire et très populaire ces dernières années, suscite beaucoup de critique et a très mauvaise réputation. Cette méthode compartimentée de production du porc représente 50 % de la production porcine au Québec et semble avoir très peu de retombées positives pour les régions et encore moins pour le milieu d'accueil.

À cet égard, au chapitre du développement économique régional, les MRC et les municipalités souhaiteraient avoir des outils précis pour tenter de bien cerner les impacts du développement de cette industrie, particulièrement sous sa forme intégrée, sur la pérennité de l'occupation du territoire des régions. Cette forme de production prend-elle la place des autres productions, vu la compétition qu'elle génère à l'endroit de celles-ci? L'augmentation fulgurante du prix des terres depuis quelques années dû aux besoins de terres pour l'épandage en est un exemple. L'implantation d'une porcherie crée-t-elle de nouveaux emplois réels? Y-a-t-il de nouveaux salariés extérieurs ou s'agit-il plutôt d'une nouvelle production à une ferme déjà existante, augmentant ainsi la charge de travail de la famille qui consolide sa ferme?

Plusieurs questions demeurent sans réponse pour les communautés sur les impacts économiques positifs de la production porcine. Il est certain que la création d'emplois régionaux dans la transformation pourrait, dans certains cas, favoriser l'acceptabilité sociale de la production porcine. Aussi, pour planifier l'aménagement de la zone agricole, les municipalités et les MRC ont besoin de données sur les porcheries. Vu le manque d'information sur ces variables économiques, l'UMQ demande que la

Commission documente, notamment, les aspects suivants et que ces informations soient disponibles sur les sites des ministères concernés:

- l'évolution, sur une base annuelle, du nombre de porcs par municipalité et par MRC;
- l'identification, par MRC, des endroits où se fait actuellement la production porcine et ceux où se réalise la transformation de cette production;
- en supposant la levée du moratoire actuel, l'identification des MRC qui verront leur part de production augmenter et celles qui sont susceptibles de voir augmenter leur part dans la transformation de cette production;
- l'identification, par MRC, des nouveaux emplois créés par la production porcine, c'est-à-dire excluant ceux bénéficiant aux membres de la famille du producteur dans le cas où ceux-ci occupaient déjà un emploi dans le secteur agricole, la valeur des achats régionaux (matériaux, alimentation animale, machinerie, etc.);
- l'illustration, par MRC, du lien entre l'augmentation de la production porcine et l'intensification des autres productions agricoles ou de la diminution, voire la disparition des autres productions agricoles. Faire l'exercice en tenant compte de la taille et du type de porcheries (intégrateurs ou non, nombre d'unités animales, etc.).

1.3 Une pression énorme sur l'environnement

Étant donné que le nombre d'exploitations agricoles et la superficie totale des terres en culture ont diminué depuis une cinquantaine d'années, le recours massif à la production agricole de type industriel, dont les principales caractéristiques sont la spécialisation, l'intensification et la concentration des productions animales et végétales, a pour conséquence directe d'exercer une pression accrue sur l'environnement. Aujourd'hui, plus de 80% du cheptel porcin se concentre dans trois régions du Québec soit la Montérégie, Chaudière-Appalaches et Mauricie-Bois-Francs.

Depuis le début des années 1980, plusieurs actions correctrices ont été posées. À titre d'exemples, mentionnons le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*, le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion

des fumiers, le Plan vert (entente Canada-Québec), la Stratégie phytosanitaire (contrôle des pesticides) du MAPAQ, le volet Assainissement agricole de la phase I du programme Saint-Laurent Vision 2000 et la *Politique de développement durable* du MAPAQ. Force est de constater que les interventions des dernières années en matière d'assainissement agricole n'ont pas donné les résultats escomptés, principalement en raison d'un manque de contrôle des pratiques agricoles dans le domaine de la fertilisation et dans celui du contrôle de l'utilisation des pesticides.

Plus récemment, de nouvelles initiatives d'intervention visant une meilleure gestion de l'utilisation des fertilisants et des pesticides ont été mises de l'avant : le Programme de soutien financier Prime-Vert, le volet agricole de la phase III du programme Saint-Laurent Vision 2000, la Stratégie de réduction de la pollution agricole du ministère de l'Environnement et, récemment, le *Règlement sur les exploitations agricoles*.

Malheureusement, déjà trop de concessions ont été faites au lobby agricole et d'autres compromis font douter de l'atteinte des objectifs en matière d'assainissement agricole : les bandes de protection des berges qui ne sont pas suffisantes pour protéger adéquatement les lacs et cours d'eau, l'exclusion des fossés du régime de protection³, l'utilisation abusive de l'eau pour certaines productions agricoles (piscicultures, canneberges), etc. Aussi, l'UMQ considère qu'il faut aller beaucoup plus loin dans les interventions gouvernementales pour réduire les impacts de la pollution diffuse agricole. Le développement durable du secteur agricole doit être encouragé. Cependant, la croissance des activités agricoles ne doit pas se faire au détriment de la préservation et de la récupération des usages de l'eau, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Cette position de l'Union rejoint le consensus qui s'est dégagé lors du Rendez-vous des décideurs en mars 1998 et l'adoption, à cette occasion, du Plan d'action 1998-2005 en agroenvironnement.

Le rapport de la Commission sur la gestion de l'eau prend en compte deux défis de taille de la stratégie d'assainissement agricole, soit la pollution ponctuelle qui est directement

liée à la gestion des fumiers et la pollution diffuse engendrée par les pratiques culturales qui se retrouvent à plus ou moins long terme dans le milieu.

L'agriculture intensive se traduit le plus souvent par l'utilisation abusive ou inappropriée des matières fertilisantes et des pesticides qui contaminent les sols, les eaux de surface et souterraines, par des pratiques culturales qui dégradent les sols et par des aménagements hydro-agricoles désastreux tant sur les écosystèmes que sur le régime hydrique lui-même. Non seulement ces éléments majeurs de l'agriculture de type industriel ont affecté la qualité de l'environnement au cours des années, mais ils ont également des impacts sur la santé humaine, principalement par la contamination des sources municipales et individuelles d'approvisionnement en eau potable. L'agriculture génère environ 9,5% des émissions de gaz à effet de serre au Québec. Le ministère de l'Environnement estime que 25% de tous les gaz à effet de serre émis par l'agriculture québécoise proviennent des élevages de porcs

La pollution d'origine agricole, communément désignée pollution diffuse, risque d'occasionner, à plus ou moins court terme, des problèmes de santé, autant chez les populations rurales qu'urbaines et miner tout espoir de voir émerger de nouveaux usages à vocation récréotouristique et culturelle dans les campagnes. ***Pour l'UMQ, l'enjeu est de taille : la contamination des cours d'eau est à un point tel que la ruralité ne sera plus attrayante à très court terme.***

Nous tenons à rappeler que 70 % des charges polluantes des cours d'eau au Québec originent de l'agriculture. L'eau est une importante préoccupation pour les municipalités : de concert avec le gouvernement du Québec, elles ont injecté près de 7 milliards de dollars dans l'épuration des eaux usées municipales au cours des dernières années. Or, les investissements majeurs consentis à la dépollution des effluents municipaux sont compromis par la pollution agricole qui ne cesse de s'accroître. Bien que plusieurs actions correctrices ont été adoptées par le gouvernement au cours des dernières années en matière d'assainissement agricole, ces mesures n'ont pas donné les résultats souhaités, en raison notamment du manque flagrant de contrôle des pratiques agricoles dans le

domaine de la fertilisation et de l'utilisation des pesticides et de certaines concessions faites au lobby agricole.

Par ailleurs, l'UMQ a accueilli favorablement la *Politique nationale de l'eau* dévoilée le 27 novembre 2002 par le ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau, M. André Boisclair, qui confirme le statut de bien commun de la ressource eau ainsi qu'un mode de gestion par bassin versant. Mais l'UMQ a rappelé au gouvernement que l'état actuel des ressources financières et fiscales des municipalités ne permet pas de répondre à tous les objectifs fixés en ce qui a trait aux responsabilités qui incombent aux municipalités dans la mise en œuvre de cette politique. Nous reviendrons au chapitre 3 sur cette problématique qui interpelle le monde municipal.

La pollution d'origine agricole est donc un enjeu majeur pour le monde municipal, car il s'agit du principal conflit d'usage de l'eau au Québec. Les pratiques agricoles actuelles entraînent la destruction d'habitats fauniques, la disparition d'espèces animales et végétales ainsi que des pertes économiques importantes pour les collectivités locales qui ne peuvent combler la demande d'accès à l'eau pour la baignade, la villégiature et la pêche récréative. Le défi est de taille pour le gouvernement qui a manifesté sa volonté de développer les activités récréotouristiques reliées à l'eau dans le cadre de la *Politique nationale de l'eau*.

1.4 Les objectifs de croissance de l'industrie porcine au Québec

Pour l'UMQ, il est important de faire un bref rappel des objectifs de croissance de l'industrie porcine au Québec. Qualifiés d'industriels de l'agroalimentaire, les quelques 4 415 producteurs porcins occupent environ 3 000 sites au Québec, représentant près de 1 milliard de dollars et des retombées économiques de 3,7 milliards de dollars, soit 21 % des recettes de la production agricole du Québec. Mais la moitié de la viande de porc québécoise est destinée aux marchés étrangers. En cinq ans, la valeur des exportations a fait un bond de 75 % pour atteindre 668 millions de dollars en 2000 et 829 millions de

dollars en 2001. Environ 50 % de notre production est exportée vers les Etats-Unis et le Japon. Pour l'année 1999-2000, le gouvernement du Québec a dépensé 180 millions de dollars pour soutenir cette industrie. ***Mais l'UMQ se demande à combien s'élèverait la facture si on calculait les coûts environnementaux et sociaux de cette agriculture.***

Par ailleurs, les objectifs de croissance de 17 % de l'industrie porcine qui avaient été fixés pour 2005, par le gouvernement du Québec en 1998 au Sommet des décideurs sur l'agriculture et l'agroalimentaire, étaient déjà été atteints en 2002. Ce constat permet de relativiser les propos de cette industrie qui a toujours invoqué répondre à la demande gouvernementale pour intensifier sa production. À titre indicatif, il y avait, en avril 2001, plus d'une soixantaine de demandes de certificat d'autorisation pour la production porcine à travers le Québec, en traitement au ministère de l'Environnement, ce qui signifiait alors une production accrue de 475 000 porcs à court terme.

Le gouvernement du Québec est également critiqué par l'industrie porcine qui se défend de vouloir payer pour vingt ans de laxisme en matière de normes environnementales et évoque le manque de vision du gouvernement d'avoir fait le choix de doubler les exportations agricoles sans que les technologies pour traiter les surplus de lisier soient au point. Mais il ne faut pas oublier que le lobby agricole a été assez puissant pour contribuer, depuis des dizaines d'années, à la mise en place de toutes les lois qui ont été favorables aux agriculteurs, souvent au détriment de la qualité de l'environnement.

1.5 Les odeurs : une menace pour la santé humaine .

Les odeurs inhérentes aux productions animales proviennent évidemment des bâtiments d'élevage, des lieux d'entreposage des déjections animales et des activités d'épandage des fumiers et des lisiers. Mais elles varient considérablement selon le mode de gestion des fumiers, la gestion liquide produisant deux fois plus d'odeurs que la gestion solide, sans compter la concentration des élevages qui a un impact sur l'augmentation de la charge d'odeurs.

Ainsi, avec le développement de l'industrie porcine et avec le développement de la gestion liquide des fumiers dans ce même secteur et dans le secteur de l'industrie bovine, on estime que la charge totale d'odeurs⁴ au Québec est 5 fois plus élevée en 1996 qu'en 1951. Étant donné qu'il y a 100 000 fermes de moins en 1996 qu'en 1951, la charge d'odeurs moyenne par ferme est 134 fois plus élevée en 1996 qu'en 1951 pour une ferme porcine, 42 fois plus élevée pour la volaille et 10 fois plus élevée pour le bovin.

Il va sans dire que les résidents, les commerçants et même les agriculteurs se plaignent de ce genre de nuisance. Si ces odeurs ne représentent que de simples inconvénients pour certains groupes de citoyens, elles constituent un élément de détresse psychologique pour d'autres. Selon une étude américaine, les voisins de grandes porcheries souffrent plus d'anxiété et de dépression, ressentent plus de fatigue, sont plus irritables, manifestent plus de confusion, ont moins de vigueur et présentent des troubles de l'humeur de manière plus significative que le reste de la population. Au Québec, une analyse⁵ de la fréquence de la détresse psychologique dans les municipalités où la production porcine est importante (20 000 porcs et plus) révèle que le niveau de détresse psychologique passe de 26,2 % à 34,3 % durant la période printemps-été, soit la période la plus intense d'épandage de lisier. L'indice de détresse psychologique est un indice général de santé mentale rapportant la fréquence de symptômes pouvant être associés à des états dépressifs ou anxieux, à des troubles cognitifs ou à de l'irritabilité.

Comme l'odeur diminue avec la distance, en raison de sa dilution dans l'air, la seule approche connue de gestion des odeurs est l'établissement de distances à respecter entre les usages conflictuels, afin d'atténuer les inconvénients liés à la cohabitation de ces usages. Nous reviendrons à la section 2.4 sur l'efficacité des normes actuelles de distances séparatrices comme méthode d'atténuation des odeurs provenant des exploitations d'élevage. Cependant, pour diminuer les inconvénients générés par les odeurs, des efforts doivent être consacrés par les agriculteurs au contrôle à la source, soit par l'alimentation des animaux, le compostage des déjections animales, la ventilation des bâtiments, la construction de toitures sur les installations d'entreposage, les techniques d'épandage, etc.

1.6 Un bref regard à l'étranger

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit que la production agricole augmentera globalement de 94% entre 1995 et 2020 en valeur monétaire, la progression pouvant atteindre près de 40% dans les régions de l'OCDE. Les principaux exportateurs de viande sont les suivants: l'Union européenne (32%), le Canada (18%), les États-Unis (18%), le Brésil (6%), la Chine (4%) et Autres (22%).

Plus spécifiquement, les flux commerciaux de la production mondiale de l'industrie porcine n'ont cessé de croître ces dernières années. Selon la plupart des prévisions, cette tendance devrait se maintenir à moyen terme. Les producteurs de porcs se concentrent dans les Amériques (États-Unis, Canada et Brésil), en Europe (Union européenne et Europe de l'Est), dans la Communauté des états indépendants (C.E.I.), en Chine, au Japon et dans le reste de l'Extrême Orient.

Le début du deuxième millénaire a, entre autres, été marqué par la dépréciation des monnaies canadiennes et brésiliennes ainsi que la crise sanitaire (épidémie de fièvre aphteuse) qui a sévi en Europe. Cette conjoncture aura permis au Brésil de pénétrer dans de nouveaux marchés et, au Canada, de consolider sa position de principal fournisseur de viande porcine sur le marché américain. Le Brésil constitue désormais un compétiteur redoutable sur les marchés mondiaux avec son faible coût de production et sa situation géographique.

Quant au Canada, deuxième exportateur mondial de viande porcine, soulignons que le Québec a mis sur le marché en 2001, 7 millions de porcs, c'est-à-dire 31,6% de la production canadienne, suivi de l'Ontario et du Manitoba. L'Union européenne détient quant à elle le Japon et la Russie comme principaux clients, mais demeure bien présente dans le reste des marchés mondiaux. Le porc américain se dirige principalement vers le marché japonais. Les fermes porcines américaines comptent en général davantage d'unités animales que les fermes québécoises.

Le Japon est le plus grand importateur au monde de viande de porc avec 28% de la demande mondiale de viande, suivi de la Russie avec 13%, des États-Unis (12%), de Hong Kong (10%), du Mexique (10%), de la Chine (4%), de la Corée (4%) et autres (19%). Le fournisseur principal du pays du soleil levant est l'Union européenne (principalement le Danemark) suivie de près par les États-Unis et le Canada.

Selon l'OCDE, nous sommes à l'ère de l'économie du savoir : le secteur agricole représente une part de moins en moins élevée du produit intérieur brut (PIB) dans les économies de l'OCDE, bien que sa production continue de s'accroître. En effet, dans le monde entier et dans les pays membres de l'OCDE, les prévisions annoncent une augmentation de la demande alimentaire en général d'ici 2020. La Chine offre un potentiel de croissance substantielle de la demande de porc. Les pays en développement également, selon les différents contextes économiques et habitudes alimentaires.

Durant les travaux de la Commission sur le développement durable de la production porcine, l'industrie porcine québécoise a souvent été comparée à celle du Danemark et de la Bretagne (en France). Ces régions européennes produisent chacune approximativement 25 millions de porcs sur des territoires plus petits (près de 40 fois plus petits que le Québec, dans le cas du Danemark).

Au Danemark, la concentration de porcs par hectare est deux fois plus élevée qu'au Québec (de 8,53 versus 3,52 porcs). La loi danoise stipule que les entreprises ne peuvent dépasser 500 u.a. par site et le même exploitant doit être propriétaire d'un maximum de trois sites dont la propriété du sol est obligatoire. Le secteur porcin est très intégré à l'économie danoise. Dans le but de demeurer concurrentiel, le Danemark table sur des coûts de production faibles et des pratiques agronomiques performantes plutôt que sur le traitement du lisier qui s'avère trop coûteux pour son style de fermes plutôt familial. Or, même si ce pays a su limiter l'ampleur des cheptels et semble davantage intégrer les aspects environnementaux, les positions diffèrent sur les impacts environnementaux du modèle Danois de production porcine.

La Bretagne quant à elle est beaucoup plus avancée en terme de traitement, mais a instauré depuis 1994 un moratoire de la production porcine. Malgré un assemblage de méthodes comme l'enfouissement obligatoire des lisiers, en juillet et août, les distances séparatrices pour les habitations, les cours d'eau et les puits d'eau potable, les plans de fertilisation et la redevance à la pollution, la Bretagne stagne au niveau de ses ventes de viande porcine.

Au chapitre de la cohabitation, le secteur porcin danois, comme breton, semble vivre des relations plutôt tendues avec la population locale⁶.

Notons que la *Politique agricole européenne* franchira un cap majeur en 2004. En effet, l'aide attribuée aux agriculteurs sera conditionnelle aux principes de l'écoconditionnalité : pour être éligible au paiement unique par ferme, les agriculteurs devront respecter les normes en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de bien-être animal, de santé et de sécurité au travail ainsi qu'entretenir convenablement toutes les terres agricoles. Cette politique propose l'introduction d'une aide unique au revenu, non liée à la production, par exploitation et regroupant l'aide qu'un producteur reçoit actuellement d'autres régimes. La réforme a pour objectif, à partir de 2007, de diminuer les subventions aux grandes exploitations.

1.7 La transparence et l'équité du processus public d'élaboration du régime juridique

L'UMQ ne peut passer sous silence le manque de transparence et d'équité du processus public d'élaboration du régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles et du régime de protection environnementale. Comme on le verra au chapitre 2, ce régime est difficile d'application avec ses lois lourdes, un texte d'application, soit les Orientations gouvernementales contenant des normes de distances séparatrices peu sévères et peu crédibles et des règlements très complexes en matière de protection environnementale. Même les experts ont des difficultés à se retrouver dans cet imbroglio juridique. De plus, afin que le régime touchant l'aménagement du

territoire trouve sa pleine application, il faut que les schémas d'aménagement révisés pour tenir compte des *Orientations révisées de 2001* soient en vigueur. Or, seulement 27 d'entre eux sont actuellement en vigueur, sur une possibilité de 99, et il faudra plusieurs années pour en voir l'application.

En attendant, le régime rend la tâche particulièrement difficile aux autorités municipales. L'UMQ estime que le gouvernement devrait bannir l'approche actuelle qui tend à complexifier la législation pour la rendre plus difficile d'application pour les administrations municipales et plus difficile de compréhension pour la population en général. Cela va à l'encontre des demandes répétées du milieu municipal qui souhaite depuis fort longtemps des lois plus claires, tout en préservant les pouvoirs existants des municipalités. Nous reviendrons sur cette question aux chapitres suivants.

L'UMQ est d'avis que le gouvernement devrait faire confiance aux autorités locales et tenter de simplifier et d'harmoniser la législation afin de s'assurer que l'exercice des pouvoirs municipaux en matière d'aménagement et d'urbanisme concourt à la réalisation de l'objet de la *LPTAA*, plutôt qu'à accorder, à la pièce, des assouplissements aux mécanismes légaux et réglementaires pour permettre, avec moins de contraintes, le développement des activités agricoles. À cet égard, il apparaît fondamental de rappeler qu'avant 1997, les lois (*LAU* et *LPTAA*) prévoyaient des mécanismes et des outils réglementaires qui faisaient en sorte que les municipalités puissent bien encadrer leur développement, afin que l'aménagement de leur territoire se fasse dans le respect des Orientations gouvernementales pour la protection du territoire et des activités agricoles.

Dans cet esprit, rappelons que l'objet de la *LPTAA* est, dans un premier temps, d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et, dans un deuxième temps, de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles. Or, *une perspective de développement durable ne saurait par ailleurs exclure l'atténuation des inconvénients engendrés par les odeurs des productions agricoles, même si cela peut sembler créer des limitations au développement des activités et des entreprises agricoles.* C'est la Loi

agricole de 1996 qui est venue confirmer cet objet de la loi suite aux Orientations gouvernementales. Il résultait de cet encadrement légal que les agriculteurs ne pouvaient plus exercer leurs activités sans aucune contrainte et c'est ce qui les a amenés à critiquer toute forme d'encadrement réglementaire et à demander au gouvernement les modifications qui ont conduit au projet de loi n° 184, deux ans à peine après l'entrée en vigueur de la Loi agricole de 1996.

Dans ses mémoires sur cette question, en mars 2000 et mars 2001, l'UMQ a fait valoir que le contrôle administratif sur les pouvoirs des municipalités constituait un recul considérable par rapport à la recherche d'une cohabitation harmonieuse entre usages agricoles et non agricoles et que cela remettait en cause certains fondements de l'entente multipartite de 1995. En matière de transparence et d'équité, il est inacceptable que le gouvernement accorde à répétition des droits aux agriculteurs pour polluer davantage l'environnement et ce, à l'encontre même des règlements municipaux.

Aussi, on ne peut pas passer sous silence qu'au cours des dernières années, le cheminement des projets de loi à l'Assemblée nationale ainsi que la prépublication et publication des décrets et règlements touchant le domaine municipal et environnemental n'ont pas toujours respecté les étapes obligatoires d'élaboration, d'étude et d'adoption prévues par le gouvernement. À titre d'exemple, mentionnons le projet de loi n° 184, présenté le 20 décembre 2000 à l'Assemblée nationale, qui a fait l'objet d'une consultation particulière en février 2001. Ce projet de loi a été sanctionné le 14 juin 2001 et a franchi très rapidement toutes les étapes du processus, soit en deux jours seulement. Mais le problème qui se pose ici, c'est que la version qui a finalement été sanctionnée le 21 juin 2001 était complètement différente du projet de loi initial. En une nuit, une série d'amendements ont été déposés et votés immédiatement, le jour de l'ajournement des travaux, sans aucune lecture et sans aucune possibilité pour qui que ce soit de faire valoir son point de vue. Cette situation arrive souvent également avec des projets de loi omnibus, comme ce fût le cas par exemple avec le projet de loi n° 106, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, déposé le 8 mai 2002 et qui comportait des dispositions sur les pouvoirs de zonage des

municipalités que nous abordons à la section 2.5.2. L'analyse de ce projet de loi omnibus comportait une somme de travail considérable sans être assortie d'un délai important pour consulter nos membres sur les multitudes de changements qu'il impliquait.

Aussi, concernant les *Orientations gouvernementales révisées de 2001*, il importe de souligner que celles-ci ont été adoptées par une simple décision du Conseil des ministres, aucun décret à cet effet n'ayant été publié dans la Gazette officielle du Québec.

Ce problème de transparence et celui de l'équité ont été bien exposés par M^c Lorne Giroux⁷, lors de son passage devant la présente Commission le 11 novembre 2002, notamment à l'égard du régime de protection environnemental concernant la protection contre la pollution des eaux et la pollution du sol. Il a dressé l'historique de la réglementation depuis 1981 et fait état des règlements qui ont été publiés sans publication préalable à titre de projet dans la Gazette officielle du Québec. Le gouvernement a invoqué à chaque fois l'urgence, comme lui permet la *Loi sur les règlements* pour justifier sa décision. Pour illustrer ses propos, il mentionne notamment que le *RRPOA* a été modifié cinq fois entre 1997 et 2002 et que, dans quatre cas sur cinq, le règlement a été publié une fois adopté. Les modifications apportées à ce règlement étaient substantielles, notamment celles de 1999, qui avaient pour effet de reporter dans le futur des échéanciers d'application des exigences et autres modifications qui ont eu pour effet de réduire les normes d'éloignement par rapport aux cours d'eau à l'égard de l'épandage des déjections animales.

1.8 Le processus démocratique

Tous les intervenants entendus lors des séances thématiques de la présente Commission, incluant la Fédération des producteurs de porcs du Québec, ont mentionné qu'un des défis auxquels nous sommes tous confrontés, est la reconstruction du pacte social autour du développement de la production porcine. L'UMQ acquiesce à ce constat, mais est

consciente que, pour y arriver, ***il faut établir un processus obligatoire de conciliation et de concertation à l'échelle locale.*** Un moyen qui prend en considération en amont des conflits les préoccupations des résidents des milieux ruraux et urbains au lieu de les pousser à organiser des manifestations, signer des pétitions ou de procéder à des référendum locaux pour faire entendre leur voix à l'intérieur d'un débat susceptible d'affecter leur qualité de vie. Il est évident qu'au Québec, les projets d'implantation de porcheries conformes à toutes les normes et bloqués par la population, font les frais d'un déficit du processus démocratique.

On a vu lors des audiences que les expériences de projets d'implantation de porcheries acceptés socialement par la population locale ont passé les étapes d'un processus de conciliation dans les communautés et que ce processus est relativement simple et facile d'application. Il comporte en somme deux grandes étapes. La première est l'obligation pour le promoteur de présenter son projet à la population après le dépôt de sa demande de permis de construction. Ensuite, la possibilité pour la municipalité d'interagir avec le promoteur et lui demander d'apporter certains ajustements à son projet afin qu'il puisse intégrer certaines préoccupations des citoyens. Ces démarches informelles, actuellement pratiquées dans certaines communautés, sont de nature à favoriser une plus grande transparence à l'endroit de ce type de projet, à en favoriser l'acceptabilité sociale et par conséquent à reconstruire un pacte social autour du développement de la production porcine. L'expérience des vingt dernières années, en matière d'aménagement et d'urbanisme, a démontré que le manque de transparence sur la portée réelle d'un projet, que ce soit pour des projets d'amendement à des règlements de zonage ou l'implantation de nouveaux projets de quelque nature que ce soit, a pour effet de priver le citoyen de toute opportunité de s'en faire une idée éclairée, d'en évaluer l'impact réel sur sa propriété et, par le fait même, de l'empêcher de faire valoir son point de vue dans le cadre d'une consultation publique.

Dans le contexte de la mondialisation, les citoyens sont de plus en plus instruits et informés, ce qui rend nécessaire le raffinement de notre vie démocratique. Les régions et les municipalités, dont les citoyens sont les principaux acteurs, seront plus

dynamiques, créatrices et compétitives si la concertation et la consultation, deux outils démocratiques indispensables de nos jours, sont utilisées de façon compétente. Dans tous les secteurs d'activités et à tous les paliers décisionnels, du municipal au fédéral, la tendance est à exiger et à utiliser des mécanismes de consultations publiques avant de prendre des décisions qui vont influencer la vie des personnes et déterminer l'avenir. La mise en place d'une véritable démocratie de participation est essentielle pour la filière porcine, puisque les citoyens souhaitent participer efficacement à la détermination de l'usage collectif des ressources de leur territoire.

Pour l'UMQ, la consultation publique c'est l'ouverture aux modifications suite à l'écoute des préoccupations des citoyens, de leurs besoins et de leurs valeurs, dans la recherche de la cohésion sociale et de l'intérêt général. Ce n'est ni un sondage d'opinions, ni un référendum et ça n'empêche pas les élus locaux de prendre des décisions.

À cet égard, l'UMQ demande au gouvernement de rendre obligatoire un processus de consultation publique à l'échelle locale pour tous les projets d'implantation de porcheries au Québec, en laissant par ailleurs aux instances locales le choix des moyens de consultation et de participation, de manière à rendre cet exercice de démocratie plus convivial pour la population.

1.9 Le développement durable et le principe de précaution

L'UMQ reconnaît l'importance socio-économique de l'agriculture au Québec ainsi que sa primauté en zone agricole et souhaite que le milieu agricole poursuive les mêmes objectifs relativement à la mise en place d'une agriculture durable. Or, bien que le milieu municipal ait pris ses responsabilités en 1996, en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles en zone agricole en fonction de l'intérêt public, une remise en cause continue des pouvoirs des municipalités à cet égard, rend impossible, à notre avis, l'atteinte de cet objectif. Il en est de même des

immunités et privilèges accordés aux entreprises agricoles et de l'amenuisement des normes environnementales au fil des ans.

Pour satisfaire la demande de viande et occuper une place sur l'échiquier des marchés mondiaux, un nombre croissant d'exploitations se spécialisent dans l'élevage intensif, l'horticulture ou l'agriculture intensive. Les facteurs de production, comme les éléments nutritifs et les pesticides, de même que les extrants, comme le fumier, se concentrent dans un secteur restreint. Selon Agriculture et Agroalimentaire Canada, cette situation multiplie les risques de contamination de l'eau, à moins que les substances ne soient gérées comme il le faut.

Pour l'UMQ, il est impensable que les municipalités ne puissent agir pour protéger les citoyens des risques à leur santé, autant au niveau des inconvénients liés aux odeurs qu'en matière de contamination de l'eau et de pollution du sol. Il est essentiel que les municipalités puissent, avec les ressources financières et humaines appropriées, appliquer des normes pour protéger la population avant que les dégâts environnementaux surviennent. Le précédent de la Ville d'Hudson⁸ réitère le fait qu'un conseil municipal a pleine capacité dans le respect de son champ de compétences d'adopter des règlements (comme sur la gestion des nuisances reliées aux pesticides), plus sévères que la législation gouvernementale si la municipalité le juge nécessaire au maintien de la qualité de vie de ses citoyens. C'est le principe de précaution ici qui s'applique et c'est un des ingrédients essentiels du développement durable.

Rappelons que l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a adapté la définition du développement durable au secteur agricole en indiquant que le développement durable de l'agriculture doit préserver la terre, l'eau et les ressources génétiques végétales et animales, ne pas dégrader l'environnement et être techniquement approprié, économiquement viable et socialement acceptable.

Le principe de précaution nous ordonne d'agir dès maintenant même en présence d'incertitudes. La mondialisation, le bouleversement climatique, la transition vers une

économie s'appuyant davantage sur la technologie, la mutation démographique et sociétale, la multiplication des relations d'indépendance, pour ne citer que quelques facteurs importants, sont en passe d'accroître la vulnérabilité des grands systèmes au 21^e siècle. Le *Programme de l'OCDE sur l'avenir avec son Projet interdisciplinaire sur les risques systémiques émergents* permet justement de faire des liens transversaux entre les risques ponctuels sur la santé, les écosystèmes, les infrastructures, l'économie, le climat social et les choix de l'action publique. Cette synergie entre les différents types de risques ponctuels crée une nouvelle classe de risques : les risques émergents qui affectent les systèmes vitaux d'une société. Par ailleurs, de nouveaux risques majeurs font leur apparition, dont beaucoup se caractérisent à la fois par un degré d'incertitude extrême et par des dommages potentiels étendus et peut-être irréversibles. Le rapport du Projet présentera les politiques qui pourraient être requises, afin que les outils de gestion du risque contribuent pleinement à la prévention et à l'atténuation des conséquences des désastres systémiques futurs.

Entre autres, le secteur de l'agroalimentaire sera abordé par le Projet dans une optique pluridisciplinaire. La pollution engendrée par tous les secteurs primaire, secondaire et tertiaire est susceptibles de créer, par exemple, des nouveaux « cocktails » chimiques formés suite à l'interaction de résidus d'extraits de production s'infiltrant dans l'environnement pour se retrouver maintenant dans la chaîne alimentaire comme les perturbateurs endocriniens (endocrine disruptors). Dans la même veine, selon le ministère de l'Environnement du Québec, des activités agricoles comme la culture du maïs et la production porcine, concentrées et associées l'une à l'autre dans plusieurs régions, accentuent les répercussions environnementales de ces activités prises séparément.

Du point de vue de la protection de l'environnement, le développement durable de l'agriculture devient un gage d'harmonie sociale, contrairement au développement conventionnel de l'agriculture pour lequel la protection de l'environnement n'est qu'un problème technique et juridique. Du point de vue du mode de gestion du territoire, le développement durable de l'agriculture se distingue encore car, dans cette perspective, la

ferme fait partie d'un écosystème dans lequel plusieurs groupes ont des intérêts différents étant donné un usage multiple du territoire (lieux de résidence et de villégiature, tourisme et récréation, protection de la faune, protection des paysages, protection de l'eau potable). Dans le développement conventionnel de l'agriculture, le mode de gestion du territoire se limite à la superficie de l'exploitation agricole.

Les enjeux et les défis posés par le modèle productiviste de l'agriculture actuelle ont été très bien exposés par M. Claude Villeneuve,⁹ lors de son passage devant la présente Commission le 13 novembre 2002, sur le thème du développement durable. Il a mentionné que ce modèle « *tend à dépasser la capacité de support des écosystèmes en raison de l'intensité des interventions, de l'extension des productions et des quantités de résidus dont il faut disposer, que parmi les grandes activités humaines polluantes, l'agriculture est celle dans laquelle les interventions correctrices sont les plus longues à appliquer parce qu'elles jouent sur la complexité du système* ». Il a souligné que le développement anarchique de la filière porcine a déjà causé des impacts qui seront très difficiles à récupérer particulièrement dans le Sud du Québec et propose quelques pistes de solutions dans une stratégie de développement durable de la filière porcine.

Les rapports de Saint-Laurent Vision 2000, « *Modifier nos pratiques agricoles... la priorité* », réalisés à propos de quatre bassins versants de rivières québécoises établissent des liens entre la production porcine intensive et les risques pour la santé humaine et la destruction de l'équilibre des écosystèmes. Par exemple, Saint-Laurent Vision 2000 déclare que le « *lisier et le fumier peuvent occasionner une contamination microbienne des cours d'eau présentant un risque pour la santé* ».

Pour l'UMQ, il est hors de question d'accepter qu'un partenaire de l'entente de 1995 remette continuellement en cause son adhésion à l'approche du développement durable de l'agriculture, comme ce fût le cas ces dernières années, et que le gouvernement endosse cette façon de faire par l'adoption à la pièce de mesures légales et réglementaires qui sont censées réduire les problèmes et les risques alors que dans les faits, ce que l'on constate, c'est que ceux-ci semblent plutôt augmenter au fil des ans. L'UMQ demande au

gouvernement de concrétiser sa volonté d'apporter sa contribution à l'effort québécois de développement durable de l'agriculture en mettant en place les mécanismes les plus appropriés pour atteindre cet objectif, particulièrement dans la filière porcine, cela dans le respect des intérêts des collectivités locales et de la qualité de vie des citoyens. Il n'y a aucun doute que les pouvoirs publics doivent tout mettre en œuvre pour résoudre les problèmes de pollution de l'eau et du sol et celui de la cohabitation liés aux odeurs en milieu agricole pour la protection de l'environnement et de la santé humaine. Pour l'UMQ, même en l'absence de certitude (lien de causalité direct) sur l'existence des risques environnementaux et sur la santé humaine liés aux activités agricoles et plus spécifiquement à la production porcine, il est du devoir de l'État de mener toutes les actions pour s'en prémunir. C'est la base même du principe de précaution. Toutes les interventions entendues depuis les audiences de la présente Commission en témoignent.

Cette réflexion sur le développement durable de l'agriculture et le principe de précaution nous amène à soulever la problématique plus large des dispositifs de gouvernance des activités agricoles à risque au Québec. Notre brève mise en contexte a permis d'identifier de nombreuses situations où l'agriculture, notamment la production porcine, suscite un climat de méfiance au sein de la société québécoise autant à l'égard des institutions publiques qu'à l'égard des producteurs concernés, dans le contexte où les objectifs et les choix des politiques publiques en matière de risques liés à la pratique de l'agriculture, n'ont pas été réellement débattus, ni explicités.

Ainsi, malgré la mise en place par le gouvernement d'un cadre légal et réglementaire de gestion du territoire et des activités agricoles, les bénéfices n'apparaissent pas clairement à la population; les incertitudes scientifiques et les divergences entre les points de vue des acteurs nourrissent les controverses publiques et suscitent l'inquiétude au sein de la société québécoise.

Les chapitres 2 et 3 feront état des difficultés rencontrées dans l'application du régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles et du régime de protection environnementale et des préoccupations du milieu municipal. À la lumière des débats

qui ont eu lieu depuis le début des audiences, la Commission constatera que le milieu agricole et le milieu municipal définissent certains enjeux de manière différente. L'UMQ est consciente que cela est directement lié aux missions et objectifs respectifs de chacune des parties. Mais ce que l'UMQ souhaite, surtout, c'est que la Commission en arrive à requalifier et réinterpréter les enjeux réels liés aux activités agricoles et, plus particulièrement à la filière porcine, pour bâtir une vision commune du développement durable de l'agriculture qui soit acceptable pour l'ensemble des acteurs de la société. Nous espérons que cela conduira à une action concertée du milieu municipal et du milieu agricole.

L'expérience des dernières années démontre clairement que pendant que les diverses organisations, souvent en situation d'inégalité en terme de pouvoir, défendent leurs intérêts propres, le gouvernement, chargé de représenter l'intérêt général, a mis en place des mécanismes de contrôle qui ne semblent pas garantir à la société québécoise que les risques associés aux activités agricoles et, à la production porcine plus particulièrement, sont maintenus à un niveau acceptable, ou même encore qu'on vise à les réduire. L'UMQ demande donc à la Commission, avant de lever le moratoire sur la production porcine, de mettre en place les mécanismes de contrôle qui garantissent à la population que le risque lié à la production porcine et aux activités agricoles en général sera maintenu à un niveau défini comme étant acceptable socialement, et ce, en s'appuyant tant sur des bases scientifiques que des variables, telles l'acceptabilité sociale, la santé publique et la compétitivité économique.

Enfin, l'UMQ demande que les décisions prises au niveau national sur la justification de maintenir ce type de production, laisse une marge de manœuvre aux niveaux local et régional pour décider si une telle activité doit être implantée sur son territoire et ce, pour atteindre une gestion intégrée du territoire. Pour l'UMQ, ceci vaut aussi pour l'ensemble des activités agricoles. Elle rappelle ici que le défi est de taille pour les municipalités qui doivent favoriser le développement d'une agriculture acceptable socialement, c'est-à-dire qu'elle doit se faire dans le respect de la protection de l'environnement et de la santé des citoyens, tout en permettant le développement

d'autres types d'activités et d'usages pour assurer le développement économique de leur collectivité. Nous reviendrons avec des pistes de solutions à la section 2.6 ainsi qu'au chapitre 4.

NOTES DU CHAPITRE 1

- ¹ Ce règlement a été remplacé par le *Règlement sur les exploitations agricoles* le 15 juin 2002.
- ² Jules BRIÈRE, Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole, 25 octobre 2000, 69 p. et 6 annexes.
- ³ Il est encore trop tôt pour connaître l'impact des articles 7 et 30 du *REA* qui restreignent le stockage en amas de fumier et l'épandage de matières fertilisantes à une certaine distance d'un fossé agricole.
- ⁴ La charge totale d'odeurs par tête s'exprime en unités d'odeur, par seconde, par tête, et dépend du type d'animal et du type de fumier produit.
- ⁵ Étude menée au nom du Comité de santé environnementale du Québec (CSE).
- ⁶ À cet effet, citons l'épisode provoqué par l'article « *Rêver danois ou faire américain* » de Louis-Gilles Francoeur publié dans *Le Devoir* du 5 novembre dernier qui, en citant un agronome québécois vantant le modèle danois lors de la séance thématique du 24 octobre de la Commission sur le développement durable de l'industrie porcine, a suscité la réplique publiée par *Le Devoir* le 21 novembre 2002 intitulée « *Pas belle du tout, l'industrie danoise du porc !* » d'une résidente danoise, Mme Anne Risborg-Madsen qui a voulu présenter un autre point de vue après qu'une lectrice lui ait fait parvenir l'article du *Devoir*.
- ⁷ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec, Séance thématique *Le cadre juridique régissant la production porcine*, première partie, Volume 18, séance tenue le 11 novembre 2001, pp. 23-33.
- ⁸ Rappelons qu'à l'issue de cette cause opposant la Ville d'Hudson et des entreprises d'aménagement paysager et d'entretien de pelouses, la Cour suprême du Canada rendait, le 28 juin dernier, un jugement en faveur de la municipalité d'Hudson et, par le fait même, reconnaissait aux municipalités le droit de réglementer l'usage des pesticides utilisés à des fins esthétiques (i.e. non essentielles) sur leur territoire, en vertu de la *Loi sur les cités et les villes du Québec*.
- ⁹ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec, Séance thématique *La*

production porcine et le développement durable, première partie, Volume 20, séance tenue le 12 novembre 2001, pp. 6-13.

2. L'UMQ ET LE RÉGIME DE PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

2.1 Le régime d'aménagement : faits saillants

Le cadre législatif du régime de protection du territoire et des activités agricoles est prévu dans la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA)*, dans certaines dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* et dans un texte d'application, soit *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement – la protection du territoire agricole – Document complémentaire (Orientations révisées de 2001)*.

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA)*, adoptée en novembre 1978, a pour objet «*d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement.*» (article 1.1 de la *LPTAA*, ajouté en 1996).

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)*, adoptée en 1979, confie aux MRC et aux municipalités des responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme. Par l'adoption de cette loi, le gouvernement a décidé de décentraliser les pouvoirs de gestion du territoire dans les régions. Cependant, depuis 2001, le gouvernement est venu limiter le pouvoir d'intervention des municipalités à l'égard de la zone agricole.

Le régime prévoit, sans être exhaustif, les principales mesures suivantes¹⁰:

- l'interdiction des usages non agricoles en zone agricole n'ayant pas été autorisée par la Commission de protection du territoire agricole (CPTA) – sauf dans l'exercice des droits prévus par la loi;
- l'immunité de poursuite en raison des odeurs, du bruit ou de la poussière résultant des activités agricoles (depuis 1989).

Il est important de rappeler qu'avec l'adoption du projet de loi n° 23, le gouvernement avait tenté une certaine harmonisation entre les deux lois, afin de s'assurer que l'exercice des pouvoirs municipaux en matière d'aménagement et d'urbanisme concourt à la réalisation de l'objet de la *LPTAA* décrit plus haut :

- l'article 79.1, introduit dans la *LPTAA* par le projet de loi n° 23, stipule qu'à *«l'égard de la zone agricole faisant partie de son territoire, la municipalité régionale de comté ou la communauté exerce ses pouvoirs habilitants en matière d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et en tenant compte de l'objet de la présente loi.»*;
- le paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 5 de la *LAU* stipule que le schéma d'aménagement du territoire doit *«déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles.»*;
- le quatrième alinéa de l'article 5 de la *LAU* précise que le document complémentaire du schéma d'aménagement doit contenir des dispositions appropriées pour donner application à l'article 79.1 de la *LPTAA*, de même que des paramètres pour la détermination de distances séparatrices destinées à gérer les inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles;
- l'article 56.4 de la *LAU* autorise le ministre des Affaires municipales à signifier à la MRC les attentes du gouvernement en matière d'aménagement et d'urbanisme. En vertu du deuxième alinéa de cet article, *«l'avis comprend les orientations qui sont liées aux objectifs visés au paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 5. Il indique de plus des paramètres pour l'établissement de distances séparatrices en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles»*. Un schéma d'aménagement révisé ne peut entrer en vigueur s'il n'est pas conforme aux Orientations gouvernementales;

- l'article 113 de la *LAU*, qui donne le pouvoir aux municipalités locales d'adopter un règlement de zonage, stipule que le pouvoir particulier de fixer des distances entre constructions ou usages en zone agricole se limite à deux situations, soit assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles;
- les articles 79.3 à 79.16 de la *LPTAA*, modifiés par le projet de loi n° 23, donnent aux producteurs agricoles accès à un mécanisme de médiation en cas de préjudice causé par un règlement municipal d'urbanisme.

Enfin, rappelons la mise en place du régime complexe édicté par la *Loi agricole de 2001* avec une série d'entraves à l'exercice du pouvoir municipal de zonage en zone agricole. La section 2.5 en fait largement état.

2.2 Retour sur le projet de loi no 23 : des pouvoirs adéquats

L'UMQ tient à faire un bref retour sur la situation qui prévalait suite à l'entrée en vigueur du projet de loi n° 23 (*Loi agricole de 1996*), soit avant le régime imposé par la *Loi agricole de 2001*.

Bien qu'il était encore assez récent, ce nouveau cadre d'aménagement faisait déjà l'objet d'une application rigoureuse par les MRC par le biais de leur schéma d'aménagement révisé (SAR), de même que par les municipalités locales par le biais de l'adoption de la réglementation d'urbanisme devant s'y conformer. *L'UMQ tient à rappeler que ces pouvoirs conférés aux municipalités en 1997 ont été reçus favorablement par le monde municipal, mais ils heurtaient les agriculteurs mal préparés à ces nouvelles façons de faire en aménagement du territoire. De là les pressions faites par le milieu agricole pour modifier la loi, deux ans et demi à peine après son entrée en vigueur.*

Cet encadrement permettait à notre avis de concilier les objectifs de développement de l'agriculture avec ceux de la cohabitation harmonieuse des usages dans le respect des

particularités du milieu et du développement économique local. En ce sens, un SAR qui se conformait aux Orientations gouvernementales et aux objectifs qui en découlent, de même qu'une réglementation municipale adoptée conformément aux dispositions du document complémentaire de ce SAR, ne pouvaient être qualifiés de contraignants puisqu'ils solutionnaient certains conflits de cohabitation. Rappelons une fois de plus qu'il est de la responsabilité des MRC et des municipalités locales d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles. Pour l'UMQ, il était évident que des changements majeurs s'étaient amorcés dans la phase de révision des schémas d'aménagement du territoire au chapitre de la protection des activités et des entreprises agricoles.

Il est tout à fait normal qu'un règlement visant à favoriser la cohabitation entre les usages crée quelques contraintes pour l'implantation et l'évolution de ces mêmes usages. De telles contraintes ne peuvent pas non plus s'appliquer qu'aux usages non agricoles, malgré que tous s'entendent pour accorder la priorité aux activités et entreprises agricoles en zone verte.

De plus, il est impensable que toutes les entreprises agricoles puissent s'agrandir ou se modifier sans égard aux inconvénients de leur projet sur le voisinage, comme c'est le cas maintenant avec la *Loi agricole de 2001* (voir section 2.5.8). Cela va à l'encontre du principe de développement durable de l'agriculture.

2.2.1 Les établissements agricoles dérogatoires

Il est primordial de mentionner que l'évaluation de l'impact des distances séparatrices sur le développement des entreprises agricoles ne peut se faire de manière autonome. Ainsi, dans son mémoire en 2001, l'UMQ rappelait qu'il fallait évaluer la possibilité réelle de développement de ces entreprises en regard de l'application du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA)*. Un grand nombre d'entreprises agricoles existantes en 1996 étaient déjà dérogatoires par rapport aux dispositions du *RRPOA* et ne pouvaient, de toute façon, s'agrandir ou se modifier de manière importante.

Avant de changer la loi, il aurait donc fallu analyser chaque cas individuellement et tenir compte du respect des dispositions du *RRPOA* avant de prétendre que les normes municipales relatives aux distances séparatrices étaient contraignantes pour les activités et les entreprises agricoles.

À la lumière de ce qui précède, l'UMQ a toujours déploré certaines allégations à l'effet que les règlements municipaux étaient contraignants à l'égard des possibilités d'expansion des établissements agricoles dérogatoires et met fortement en doute l'impact négatif de l'application de ces règlements.

À l'égard des usages et des constructions dérogatoires, il importe de rappeler qu'avant la Loi agricole de 2001, les municipalités avaient tous les outils leur permettant de définir les types d'évolution ou de transformation qu'elles jugeaient acceptables et ce, dans l'objectif de favoriser une utilisation du sol conforme à des prévisions jugées avantageuses pour le développement de la communauté.

Ainsi, rappelons que l'UPA prétendait que de nombreux établissements agricoles existant avant l'entrée en vigueur du projet de loi n° 23 étaient bloqués dans leur projet d'expansion par l'application des normes municipales de distances séparatrices. Il fallait, à notre avis, relativiser cet effet de gel supposé sur les entreprises agricoles existantes et dérogatoires aux dispositions de la réglementation municipale. On référerait ici à des cas de bâtiments déjà construits et implantés à une distance d'une habitation voisine, d'un établissement protégé ou d'un périmètre d'urbanisation moindre que celle prévue au règlement municipal.

À cet effet, rappelons le principe jurisprudentiel de droits acquis se rapportant aux bâtiments et aux usages dérogatoires. Les droits acquis ne peuvent être étendus indéfiniment dans le temps et conduire à des modifications et à des extensions de toute nature. Une situation de droits acquis est donc, en principe, cristallisée dans sa localisation, sa forme et sa dimension telle qu'elle existait lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Cependant, n'oublions pas que bien que les droits acquis

soient appelés à s'éteindre avec le temps, il y a possibilité de poursuite de l'usage agricole non conforme, même en cas de destruction en vertu de la *LAU*. Aussi, les Orientations gouvernementales permettent une expansion pour les entreprises agricoles existantes (voir paramètre E portant sur le type de projet) ainsi que la possibilité de remplacement du type d'élevage.

2.2.2 Les dérogations

Dans son mémoire sur l'application du projet de loi n° 23, l'UMQ suggérait que les municipalités puissent accorder des dérogations mineures en zone verte, tant pour les établissements non agricoles qu'agricoles, par le même processus que pour toutes les autres dérogations mineures accordées en zone blanche. Ce mécanisme présente l'avantage d'avoir de la souplesse dans l'application des règlements de zonage et de lotissement, lorsque l'application stricte d'une norme cause un préjudice important à un propriétaire. Pour palier à ce problème, la loi habilite les municipalités à adopter un règlement sur les dérogations mineures et celles-ci ont maintenant plus d'une quinzaine d'années d'expérience en la matière.

Ce pouvoir d'accorder des dérogations mineures, établi par la *LAU*, permet de prendre en compte les cas particuliers tout en s'assurant du respect des orientations du plan d'urbanisme, lesquelles doivent être conformes aux grandes orientations d'aménagement du schéma d'aménagement et aux dispositions de son document complémentaire. La demande de dérogation mineure doit être acheminée au comité consultatif d'urbanisme pour étude et recommandations au conseil municipal. Une telle demande fait l'objet d'une consultation publique, ce qui permet à toutes les parties de s'exprimer et de se faire entendre. En bout de ligne, la décision revient aux membres du conseil.

De plus, il y a le principe voulant qu'une dérogation ne puisse pas être accordée si celle-ci empêche les voisins de jouir de leur droit de propriété. Il s'agit là d'un des critères d'évaluation de toute demande de dérogation mineure prescrite par la loi. À cet

égard, les dérogations mineures permettent de prendre en considération la qualité de vie des voisins du requérant de même que le potentiel d'expansion d'une entreprise agricole. Enfin, une dérogation mineure a l'avantage d'être considérée conforme au règlement de zonage.

Pour l'UMQ, il est clair qu'avant la *Loi agricole de 2001*, la LAU et la LPTAA prévoyaient des mécanismes et des outils réglementaires qui faisaient en sorte que les municipalités pouvaient bien encadrer leur développement et que l'aménagement de leur territoire se fasse dans le respect des orientations gouvernementales pour la protection du territoire et des activités agricoles. C'est dans cet esprit que l'UMQ, dans son mémoire sur l'application du projet de loi n° 23, demandait au gouvernement de relativiser le message véhiculé par l'UPA à l'égard de l'aspect contraignant de la réglementation municipale.

2.3 Trois acteurs-clés en matière de protection du territoire et des activités agricoles

2.3.1 La Commission de protection du territoire agricole du Québec

Le rôle de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) est de protéger l'assise territoriale de l'agriculture. Elle est, entre autres, chargée de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises en vertu de la loi relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant à l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou à l'exclusion d'un lot d'une zone agricole. Pour exercer sa compétence, la CPTAQ tient compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles. Elle prend également en considération le contexte des particularités régionales.

La Commission a un rôle qui rencontre les objectifs de la loi. Elle joue très bien ce rôle et l'UMQ juge que la mission de la Commission ne doit pas être changée, ni même élargie.

Sa mission est clairement définie et il appert qu'après plus de vingt ans d'existence, elle a fait la démonstration qu'elle assume bien son mandat.

2.3.2 La Commission municipale du Québec

En vertu de l'article 221 de la *LAU*, la Commission municipale du Québec a le mandat de rendre des avis de conformité entre les documents d'aménagement et d'urbanisme, lorsqu'une demande en ce sens lui est adressée, soit par une municipalité, un groupe de personnes habiles à voter ou par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole. À titre indicatif, depuis juin 1984, la Commission a rendu plus de 70 décisions dans l'exercice des compétences que lui conférait l'article 221 de la *LAU* et les autres dispositions spécifiques de la loi en matière d'avis de conformité, dont plusieurs touchaient des règlements municipaux portant sur les activités agricoles en zone agricole. Cet organisme gouvernemental indépendant a fait la démonstration, au fil des ans, qu'il assumait bien son mandat à cet égard.

Pour s'acquitter de sa tâche, comme par exemple à l'égard de la conformité d'un zonage des productions aux *Orientations gouvernementales de 1997*, la Commission s'est inspirée notamment de la notion de développement durable de l'agriculture, telle que définie par la FAO (voir section 1.9), sur la base d'une vision globale de ce concept et d'une lecture nuancée de l'exigence de la conformité aux *Orientations gouvernementales* et aux paramètres pour la détermination des distances séparatrices. L'UMQ appuie la rigueur avec laquelle la Commission s'acquitte de son mandat et juge inacceptables les attaques concertées contre cet organisme sur la manière dont il évalue la conformité des règlements de zonage locaux aux *Orientations gouvernementales*. Pour l'UMQ, la Commission, dans ses décisions, a toujours recherché un équilibre entre les préoccupations de protéger l'intégrité des zones agricoles, tout en permettant aux instances locales d'utiliser leur pouvoir de zonage pour préserver la qualité du milieu de vie.

2.3.3 Le comité consultatif agricole

Le chapitre V.1 de la LAU institue un comité consultatif agricole (CCA) dans les MRC dont la fonction est, notamment, «*d'étudier toute question relative à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux qui sont rattachés à cet aménagement ou à cette pratique.*» (article 148.6). En vertu de l'article 78 du projet de loi n° 23, la consultation de ce comité est obligatoire pour l'examen de la conformité d'un règlement d'urbanisme local avec les orientations d'un schéma d'aménagement non révisé ou avec les Orientations gouvernementales.

Le CCA est un excellent outil de concertation et de consultation qui est en train de faire ses preuves. Cependant, le succès de son travail dépend de la bonne composition de ce comité. La MRC a le pouvoir de nommer les membres du comité parmi différentes catégories de personnes, soit les membres du conseil de la MRC, les producteurs agricoles et les résidents autres que les producteurs agricoles. Un meilleur équilibre parmi ces catégories de personnes assurerait à notre avis une lecture plus juste des problématiques et une meilleure efficacité dans l'étude des dossiers qui lui sont transmis. L'UMQ est en désaccord avec la composition de ce comité et a déjà fait des représentations à ce sujet auprès du gouvernement.

En vertu de la loi, le CCA doit être composé d'au moins la moitié de producteurs agricoles. Comme nous l'avons mentionné en commission parlementaire, le 6 février 2001, sur le projet de loi n° 184, *l'UMQ considère que cette majorité entache la crédibilité des recommandations du CCA et intimide souvent les citoyens non-agriculteurs qui ont des représentations à faire devant ce comité.* Nous avons réitéré notre position lors de nos commentaires sur les *Orientations révisées de 2001* qui accordaient un plus grand rôle au CCA. Nous avons fait part au gouvernement qu'il serait souhaitable que le CCA ne soit pas noyauté par un groupe d'intérêts et qu'aucune des trois catégories de membres (élus, agriculteurs, citoyens) n'ait la majorité des sièges au sein de ce comité. Pour l'UMQ, l'élargissement du rôle du CCA dans le cadre des

Orientations révisées de 2001, aurait dû se faire simultanément à une révision de sa composition, afin de mieux équilibrer le nombre de ces trois groupes. Ainsi, nous demandons à nouveau au gouvernement que la *LAU* soit modifiée en ce sens et ce, dans les meilleurs délais.

Dans sa forme actuelle, le comité consultatif agricole est une instance qui a des pouvoirs d'étude et de recommandation suffisamment étendus. Celui-ci fournit au conseil de la MRC tout l'éclairage nécessaire pour que ce dernier puisse statuer sur les questions relatives à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux qui sont rattachés à cet aménagement ou à cette pratique.

Pour l'UMQ, il n'est pas question d'en faire un organisme décisionnel; c'est une question d'imputabilité. Il ne faut pas subordonner les décisions d'aménagement et d'urbanisme des élus municipaux à des tiers.

2.4 Les paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en milieu agricole

Les paramètres pour l'établissement de distances séparatrices doivent être crédibles et non pas être complaisants envers les producteurs agricoles qui y sont assujettis. Ces paramètres doivent donc nécessairement s'appuyer sur des fondements scientifiques. Les normes relatives aux distances séparatrices contenues dans les Orientations gouvernementales et adoptées par les municipalités en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, en zone agricole, doivent être compatibles avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et ce, même si elles ont spécifiquement pour objet d'assurer la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles. De plus, en raison des risques que représentent ces odeurs pour la santé publique, risques décrits dans l'avis de santé publique publié par les directeurs de santé publique du Québec précité, les paramètres pour l'établissement de distances séparatrices doivent comprendre des seuils de distance pouvant assurer une *protection minimale* des populations exposées. Les

municipalités devraient également être en mesure de faire varier ces distances séparatrices en fonction de la sensibilité du milieu et en fonction également des secteurs problématiques au regard de la capacité d'accroissement des activités agricoles.

2.4.1 La crédibilité scientifique des paramètres actuels : rappel des travaux du Comité interministériel de 1996

L'UMQ tient à rappeler que dans le cadre des travaux ayant conduit au projet de loi n° 23 ou *Loi agricole de 1996*, un Comité interministériel formé de représentants du MENV, du MAPAQ, du MAMM et du MSSS déposait un rapport le 20 mars 1997, faisant état d'une proposition de principes généraux relatifs à la gestion des odeurs, du bruit et des poussières en milieu agricole. Ce rapport proposait l'établissement des paramètres de distances séparatrices sur la base des travaux de l'Association des ingénieurs allemands qui concluaient que la base scientifique pour établir les distances séparatrices doit être la « charge d'odeur totale comptabilisable » et non l'unité animale, comme c'est le cas actuellement dans les Orientations gouvernementales, c'est-à-dire « *une distance de base au-delà de laquelle l'odeur émise pour une source donnée tombe en moyenne sous le seuil de perception après s'être dispersée dans l'air ambiant* ».

Il est important de souligner que le Comité interministériel a basé sa proposition sur les travaux d'un groupe de travail qui a œuvré dès la fin des années 80 à dresser une revue des études existantes au niveau mondial en ce qui a trait aux méthodes de gestion des odeurs.

Malgré cet important travail de recherche qui a conduit le Comité à retenir une proposition de principes généraux basée sur les travaux de l'Association des ingénieurs allemands, la Commission parlementaire de l'agriculture des pêcheries et de l'alimentation a décidé de ne pas retenir cette proposition suite au rapport de son propre comité d'experts en 1996¹¹. On ne peut passer sous silence que la crédibilité de ce groupe d'experts a d'ailleurs été mise en doute ces deux dernières années et que plusieurs

intervenants se sont questionnés sur la crédibilité scientifique des paramètres qui ont été retenus dans les *Orientations de 1997* et dans les *Orientations révisées de 2001*.

En effet, lors des consultations particulières sur ce document gouvernemental produit par le Comité interministériel, les membres de la Commission de l'agriculture ont jugé que « celui-ci n'était pas entièrement satisfaisant pour les milieux concernés et a convenu de présenter ce qu'elle a désigné comme étant une proposition plus représentative de la réalité rurale comportant des dispositions opportunes à la cohabitation et préparé par un comité d'experts ». Cela a conduit à réduire les distances applicables avant 1997.

À cet égard, en avril 2001, l'UMQ a demandé aux ministères concernés (MAPAQ, MENV et MAMM), de revoir les paramètres de distances séparatrices sur une base scientifique, tel que prôné par le Comité interministériel de 1996, mais sa requête est demeurée sans réponse, les *Orientations révisées de 2001* ayant reconduit sensiblement les mêmes paramètres qu'en 1997, avec en plus certains assouplissements.

2.4.2 Les privilèges accordés aux établissements agricoles

Rappelons que, dans le cadre de ses commentaires sur les *Orientations révisées de 2001*, l'UMQ avait manifesté son désaccord avec le paramètre E, qu'elle souhaitait voir retirer pour tenir compte du droit de développement conféré par le projet de loi n° 184. Tel qu'exposé à la section 2.5.8, ce paramètre accorde une réduction supplémentaire des distances à un établissement d'élevage qui aura réalisé la totalité du droit de développement que lui confère ce projet de loi ou lorsqu'il voudra accroître son cheptel de plus de 75 unités animales jusqu'à un maximum de 225 unités animales. De plus, le maintien de ce paramètre instaure trois régimes de droits acquis, ce qui est inéquitable pour les entreprises agricoles.

Pour l'UMQ, les paramètres actuels pour la détermination des distances séparatrices contenus dans les *Orientations gouvernementales* ne sont pas suffisants pour réduire les conséquences des odeurs sur la santé physique et psychologiques des personnes exposées

à ces inconvénients (contaminants?)¹². Ces paramètres ne sont pas assez sévères pour constituer des distances minimales à respecter dans un contexte où, en quatre décennies, le développement des industries porcines et bovines a fait quintupler la charge totale d'odeurs au Québec. Il est donc inacceptable que le gouvernement ait accordé une réduction supplémentaire des distances, par l'application du paramètre E, à un établissement d'élevage qui a réalisé la totalité du droit de développement que lui conférait déjà le projet de loi n° 184 et auquel l'UMQ s'était fortement objectée. *Là encore, en 2001, les requêtes du milieu municipal visant le respect des distances séparatrices pour une cohabitation harmonieuse n'ont pas été retenues.* La section 2.5.8 dresse un portrait plus détaillé des impacts de ces dispositions.

À cet égard, l'UMQ demande à la Commission de faire la lumière sur les justifications scientifiques et techniques ayant conduit au maintien du paramètre E dans les *Orientations révisées de 2001* et aux dispositions du projet de loi n° 184 ou *Loi agricole de 2001*, consignées aux articles 79.2 à 79.2.7 de la LPTAA, qui réduisent l'efficacité des normes municipales contenues au règlement de zonage en accordant des exemptions à leur application ou en conférant des droits explicites d'implantation et d'agrandissement aux établissements d'élevage.

2.4.3 Un comité d'experts pour revoir le concept, la méthode et la base scientifique

À la lumière de ce qui précède et des séances thématiques de la présente Commission ayant abordé la question de l'acceptabilité sociale des activités agricoles, et plus particulièrement de la filière porcine, il est clair que les paramètres actuels pour la détermination des distances séparatrices ne sont pas assez sévères et devraient être revus afin qu'ils soient établis par un algorithme de calcul reposant sur des bases scientifiques.

À cet égard, l'UMQ demande la mise sur pied d'un comité d'experts composé de spécialistes du domaine de la santé, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de toutes autres disciplines pertinentes, pour revoir le concept, la méthode et la base

scientifique des paramètres de distances séparatrices contenues dans les *Orientations révisées de 2001* et que soit remis à ce comité d'experts, le rapport du Comité interministériel de 1996 dont la proposition de principes est basée sur les travaux de l'Association des ingénieurs allemands.

2.5 Les limites au pouvoir municipal de zoner et de contrôler l'épandage de déjections animales en zone agricole

Les limites à l'exercice, par les municipalités, de leur pouvoir de zoner et de contrôler l'épandage de déjections animales en zone agricoles sont de plusieurs types et de plusieurs origines¹³. Dans au moins un cas, la loi vient annuler complètement l'exercice de ce pouvoir en zone agricole. Dans d'autres situations, la loi habilitante impose elle-même des limites tant à la portée qu'à la finalité de ce pouvoir. Ce dernier peut également être restreint lorsque le gouvernement se réserve le droit de contrôler le contenu réglementaire, soit de façon directe lorsqu'il se réserve un pouvoir d'approbation, soit de façon indirecte, par des règles législatives établissant une hiérarchie normative ou par l'exigence de la conformité. Parfois, la *LQE* elle-même, ou des règlements adoptés sous son autorité, viennent délimiter la sphère d'autonomie de l'autorité réglementaire locale. Enfin, la portée effective de la réglementation locale peut être paralysée lorsque le législateur vient accorder des immunités ou des exemptions au bénéfice d'activités agricoles exercées en zone agricole

2.5.1 L'absence totale de pouvoir : le régime intérimaire de la *Loi agricole de 2001*

La limite la plus radicale à l'exercice du pouvoir municipal de zoner et de contrôler l'épandage de déjections animales en zone agricole découle de l'article 37 de la *Loi agricole de 2001*. Lorsque cette disposition s'applique, la municipalité locale perd alors sa compétence d'adopter, pour la zone agricole, les normes de zonage en matière d'usage, de distances séparatrices et d'implantation qui découlent des pouvoirs qui sont prévus aux paragraphes 3^o, 4^o et 5^o du premier alinéa de la *LAU*. De plus, par l'effet de l'article 291 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*

(L.Q. 2002, chapitre 37, ci-après citée : *Loi municipale de 2002*), la municipalité locale perd également le droit de se prévaloir, à l'égard de la zone agricole, du pouvoir de faire du zonage de contingentement des usages (*LAU*, art. 113, al. 2 (4.1)) et du pouvoir d'adopter des dispositions réglementaires relatives aux usages conditionnels (*LAU*, art. 145.31 à 145.35) ou aux projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (*LAU*, art. 145.36 à 145.40). La situation qui entraîne, pour une municipalité locale, une telle perte de compétence à l'égard de la zone agricole est celle dans laquelle se trouve une municipalité qui fait partie d'une MRC dont le schéma d'aménagement, au 21 juin 2001, date d'entrée en vigueur de l'article 37 de la *Loi agricole de 2001*, n'a pas encore été modifié ou révisé pour tenir compte des *Orientations gouvernementales de 1997*. Un grand nombre de municipalités locales sont dans cette situation.

Cette perte de compétence va perdurer, pour la municipalité locale, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement de contrôle intérimaire adopté par le conseil de la MRC et comportant des normes adoptées en vertu des paragraphes 3^o, 4^o, 4.1^o et 5^o du deuxième alinéa de l'article 113 *LAU*. Si le conseil de la MRC n'adopte pas un tel règlement de contrôle intérimaire, la perte de compétence de la municipalité locale, à l'égard de la zone agricole, va perdurer jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement modifié ou révisé pour tenir compte des *Orientations gouvernementales révisées de 2001*.

Une municipalité locale placée dans cette situation n'a plus compétence pour adopter, à l'égard de sa zone agricole, des dispositions en matière de zonage qui portent sur les usages, les distances séparatrices, les normes d'implantation, le zonage de contingentement, les usages conditionnels et les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble. Il s'agit d'une véritable perte de compétence et toute disposition réglementaire de ce type que prétendrait adopter un conseil municipal pour tenter de contrôler l'épandage de déjections animales dans sa zone agricole serait *ultra vires* et ce, même si le conseil de la MRC l'approuvait comme étant conforme au schéma. En réalité, pendant toute la durée de cette situation, le pouvoir d'adopter de telles normes de zonage à l'égard de la zone agricole établie selon la

LPTAA, est dévolu au conseil de la MRC qui peut les inclure dans son règlement de contrôle intérimaire. On verra plus tard que cette perte de compétence et son transfert au conseil de la MRC permettent au ministre de garder un contrôle complet sur le contenu normatif.

2.5.2 La perte de compétence à l'égard de la zone agricole imposée par la loi habilitante

Les dispositions législatives qui accordent à une municipalité le pouvoir de zoner et qui prévoient le contenu potentiel du règlement de zonage peuvent elles-mêmes limiter la portée de ce pouvoir, lorsqu'il s'agit de son application aux activités agricoles, ou même restreindre les fins pour lesquelles ce pouvoir peut être exercé en zone agricole.

Ainsi, une municipalité locale ne peut utiliser son pouvoir d'adopter des normes de zonage de contingentement à l'égard des activités agricoles définies à l'article 1, al. 1 (0.1) *LPTAA*, lorsque ces activités s'exercent dans la zone agricole délimitée selon cette loi (*LAU*, art. 113, al. 2 (4.1)). Le conseil de la MRC est également sujet à cette restriction dans son *RCI*, puisque le deuxième alinéa de l'article 64 *LAU* fait un renvoi à l'article 113 quant aux règles particulières en matière de zonage qui peuvent y être incluses.

De la même façon, l'article 145.31 *LAU*, qui autorise une municipalité locale à adopter un règlement sur les usages conditionnels, prévoit expressément qu'un tel règlement « *ne peut viser les activités agricoles au sens de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1) dans une zone agricole établie en vertu de cette loi* ». Cette disposition empêche donc une municipalité locale de se réserver, dans la zone agricole, le pouvoir discrétionnaire de refuser ou d'autoriser des usages, tels l'élevage de porcs ou l'épandage de déjections animales, ou même de ne les autoriser que conditionnellement au respect de certaines conditions.

On notera de plus que ce pouvoir ne peut davantage être exercé par la MRC dans son *RCI*, puisque les articles 145.31 à 145.35 ne sont pas mentionnés dans l'article 64 *LAU* qui en délimite le contenu potentiel.

Tel que déjà mentionné, ces nouveaux outils de gestion du territoire offerts aux municipalités ont été introduits dans la *LAU* en juin 2002 par le projet de loi n° 106 *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, ci-après désignée *Loi municipale de 2002*. Dans ses commentaires présentés à la Commission de l'aménagement du territoire, l'UMQ a fait valoir que le contingentement des usages identiques ou similaires et l'usage conditionnel étaient deux techniques particulièrement intéressantes en matière de zonage, ***mais déplorait le fait que les municipalités ne pourront pas y recourir pour les activités agricoles dans une zone agricole établie en vertu de la loi.***

Dans ce contexte, l'UMQ anticipait déjà de nombreuses difficultés pour les municipalités qui ont à relever le défi de l'aménagement et de la planification de l'espace agricole dans une perspective de développement durable et, par conséquent, une inévitable détérioration de la qualité de vie des citoyens québécois qui vivent actuellement dans leur communauté les nombreux problèmes liés aux enjeux de la gestion durable des territoires agricoles.

Cet article, qui offre au milieu municipal la possibilité d'utiliser le contingentement pour soumettre l'implantation de certains usages à des restrictions particulières, constitue une modification que l'UMQ a accueilli favorablement, puisqu'elle permet aux municipalités d'adapter leur réglementation de zonage pour mieux encadrer les projets de développement et contrôler à la source un grand nombre de problèmes découlant de leur implantation dans certaines parties de leur territoire. Il est clair que le contingentement offre des opportunités intéressantes aux municipalités, comparativement au zonage traditionnel, en leur permettant d'éviter la concentration de certains usages qui peuvent constituer une nuisance pour le voisinage. La municipalité est dorénavant habilitée à régir, par zone : le nombre maximal d'établissements d'une classe d'usage, la superficie

totale attribuée à un usage, une classe ou un groupe d'usage, la distance à respecter entre deux établissements de même nature, etc.

L'UMQ a par ailleurs fait valoir, qu'avec l'impossibilité de recourir au contingentement, afin de limiter la superficie des immeubles relatifs aux activités agricoles ou à leur concentration géographique, les municipalités auront un énorme défi à relever pour s'acquitter de leur obligation d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles. Il faut avoir à l'esprit que, dans le contexte où le traitement des déjections animales est devenu une obligation dans les zones en surplus pour tout nouvel établissement porcin et que cette exigence est intégrée dans le *Règlement sur les exploitations agricoles, la problématique du contingentement en zone agricole est un enjeu fondamental pour les municipalités*. En effet, il y a lieu d'anticiper la prolifération et la concentration d'usines de production porcine en zone verte avec les conséquences que l'on connaît au chapitre d'un accroissement des inconvénients générés par les odeurs et de l'exacerbation des conflits d'usages. *L'UMQ a alors fait valoir que le recours au contingentement est le seul outil que pourront utiliser les municipalités pour assurer la cohabitation harmonieuse, puisque les normes de distances séparatrices ne peuvent être utilisées pour établir des distances entre deux usages de même nature comme les porcheries.*

L'UMQ s'est opposée fermement à une telle modification législative visant à empêcher les municipalités de recourir à la technique du contingentement en zone agricole. La limitation de la superficie des immeubles et de la concentration des établissements accueillant des activités agricoles est une des seules mesures dont disposent les municipalités dans le cadre de leur règlement de zonage pour harmoniser les usages dans chaque partie de leur territoire, aux fins d'assurer un voisinage de qualité à leurs citoyens et préserver la paix sociale. Puisque déjà, le droit d'expansion aux entreprises agricoles, conféré par le projet de loi n° 184 entré en vigueur le 21 juin 2001, aura un impact majeur sur la cohabitation harmonieuse, il est impératif que le contingentement s'applique en zone agricole puisqu'il constitue la dernière mesure que pourrait utiliser une municipalité pour assurer la cohabitation et l'acceptabilité sociale de certains élevages d'animaux à

forte charge d'odeurs. Il ne faut pas oublier que la dégradation marquée des écosystèmes du milieu rural ainsi que la perte de la qualité de vie touchent aussi les agriculteurs eux-mêmes qui se plaignent, comme les résidants et les commerçants, des nuisances et de la pollution. À ce titre, il y a lieu de rappeler que le contingentement est une mesure actuellement demandée par les producteurs agricoles eux-mêmes dans plusieurs municipalités.

Il est clair que malgré que la réglementation gouvernementale pour encadrer la production agricole existe depuis vingt ans, elle n'a pu éviter la concentration des porcheries avec les conséquences que l'on connaît. À cet égard, le ministère des Affaires municipales doit soutenir les municipalités dans le rôle qu'elles ont à jouer pour assurer la protection du territoire et des activités agricoles dans la recherche d'une cohabitation harmonieuse et pour planifier les usages en zone agricole en fonction de l'intérêt public, pour l'atteinte de la mise en place d'une agriculture durable, comme prévu dans l'objet de la *LPTAA*.

En conséquence, l'UMQ réitère sa demande au MAMM de revoir le libellé de l'article 21 de la *Loi municipale de 2002*, aux fins d'étendre le recours à la technique du contingentement à la zone agricole, et demande au MAPAQ de s'engager à accepter les choix concertés de partenaires régionaux qui auront convenu de la nécessité de limiter la concentration géographique des porcheries, notamment en favorisant leur dispersion sur le territoire ou en limitant la densité de ce type d'élevage.

L'article 26 de cette loi ajoute les nouveaux articles 145.31 à 145.35 à la *LAU* pour habiliter les municipalités à se doter d'un règlement sur les usages conditionnels. Il s'agit là d'un gain important pour les municipalités qui pourront dorénavant permettre certains usages qui ne sont pas autorisés dans une zone en vertu de leur règlement de zonage, selon des critères prédéterminés et moyennant le respect de conditions spécifiques. En identifiant par règlement ces usages conditionnels et par zone, aucun amendement au règlement de zonage ne sera requis. Ce nouveau pouvoir est fort intéressant pour les municipalités, qui souhaitent depuis toujours plus de souplesse dans les instruments

d'urbanisme et un allégement des procédures en matière de modification au règlement de zonage.

Or, ce nouveau pouvoir relatif aux usages conditionnels ne pourra être applicable aux activités agricoles dans une zone agricole établie en vertu de la loi. Nous estimons de la plus haute importance que cet article soit modifié pour étendre ce pouvoir en zone agricole, à l'exception des élevages d'animaux.

L'usage conditionnel vise certains usages qui ne sont pas autorisés dans une zone en vertu d'un règlement de zonage. Par conséquent, en zone verte, nous comprenons qu'il s'agit d'usages qui ne sont normalement pas autorisés de plein droit, comme par exemple les usages complémentaires aux usages agricoles existants liés à l'agrotourisme (gîtes touristiques, vente à la ferme, auto-cueillette, tables champêtres, etc.). Il est inconcevable qu'une municipalité ne puisse recourir à l'usage conditionnel pour ce type d'activité afin d'éviter notamment une importante concentration de ces usages *dont les effets pourraient aller jusqu'à créer des contraintes aux activités agricoles existantes ou à l'implantation de nouvelles activités agricoles*. Par ailleurs, en ce qui concerne les élevages d'animaux, il serait important qu'une municipalité ne puisse recourir à l'usage conditionnel, puisque l'élevage des animaux est une activité autorisée de plein droit en zone agricole permanente, sauf bien entendu dans le cadre d'un zonage des productions ou de dispositions réglementaires ayant pour objet le contingentement.

En conséquence, nous réitérons notre demande au MAMM aux fins de donner le pouvoir habilitant aux municipalités de recourir à l'usage conditionnel en zone agricole permanente, avec une exception pour les élevages d'animaux.

Pour notre Union, il est clair que l'entrée en vigueur de ces articles en juin 2002 constituait une autre concession faite au monde agricole au détriment de l'intérêt de l'ensemble des municipalités et des citoyens du Québec.

2.5.3 Le contrôle gouvernemental

On ne peut discuter des limites à l'exercice du pouvoir municipal de zoner en zone agricole établie sous l'autorité de la *LPTAA* sans faire état de quelques mécanismes mis en place, afin de permettre aux autorités gouvernementales de se garder un contrôle sur le contenu même des règlements d'urbanisme. Qu'il s'agisse du pouvoir d'approuver un *RCI*, de la déclaration législative d'inopérabilité de l'article 68, al. 2 *LAU* ou de la vérification de la conformité d'un règlement local d'urbanisme visant la zone agricole, toutes ces techniques ne visent qu'un seul et même objectif. ***Le but poursuivi est celui d'encadrer et de contrôler l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme lorsque les autorités locales ou régionales veulent s'en servir comme mode d'intervention sur les activités agricoles, particulièrement les activités d'élevage, en zone agricole.***

Compte tenu de la complexité des techniques retenues par le législateur pour garder un contrôle direct ou indirect sur l'exercice des pouvoirs réglementaires de la MRC ou de la municipalité locale en zone agricole, nous ferons un bref tour d'horizon de ces techniques, sans toutefois être exhaustif. Il y a d'abord les *Orientations de 1997* et de 2001. Ces documents contiennent en effet des indications plus ou moins précises des attentes gouvernementales à l'égard des contenus réglementaires municipaux vis-à-vis la zone agricole. La teneur de ces documents d'orientations sera prise en compte quand le *RCI* ou les règlements locaux d'urbanisme seront soumis aux mécanismes visant à exercer un contrôle sur leur contenu.

Le gouvernement, via le MAMM, a toujours exercé un contrôle direct sur le contenu du *RCI* adopté par le conseil de la MRC en vertu des articles 65 à 67 *LAU*. Une fois que le *RCI*, ou un règlement le modifiant, a été adopté par le conseil de la MRC, une copie doit en être transmise au ministre des Affaires municipales et de la Métropole qui donne alors un avis sur ce règlement « *eu égard aux orientations* » et aux projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement que le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État ainsi que les organismes publics entendent poursuivre ou réaliser sur le territoire régional.

Si le ministre estime que le *RCI* ne respecte pas les orientations gouvernementales et notamment, à l'égard de la zone agricole, les *Orientations révisées de 2001*, il en donne alors un avis motivé à la MRC et lui demande de remplacer le règlement. Le règlement adoptant ou modifiant un *RCI* ne peut entrer en vigueur tant que le MAMM n'est pas satisfait que ce règlement respecte les *Orientations (LAU, art. 65, al. 3, et 66)*.

Toutefois, comme on le verra maintenant, ce contrôle de contenu a une portée beaucoup plus grande à l'égard de la zone agricole dans le cadre du régime intérimaire de l'article 37 de la *Loi agricole de 2001*. Comme on l'a déjà vu plus haut, l'article 37 vise les municipalités locales faisant partie d'une MRC dont le schéma d'aménagement n'a pas encore été révisé ou modifié pour tenir compte des *Orientations de 1997*. Ces municipalités perdent tout pouvoir de réglementer les usages, les usages conditionnels, les distances séparatrices et les normes d'implantation en zone agricole. Ces pouvoirs, on l'a vu, ne peuvent alors être exercés que par la MRC.

En enlevant ainsi aux municipalités locales une partie essentielle de leur pouvoir de contrôle de l'aménagement en zone agricole et en le confiant au conseil de la MRC, le législateur assure au ministre des Affaires municipales et de la Métropole et, par lui au gouvernement, le contrôle absolu sur le contenu du *RCI* et, partant, sur l'aménagement de toute la zone agricole de chacune des municipalités locales.

La difficulté qui se pose ici tient au fait que le pouvoir conféré au MAMM de juger du respect, par le *RCI*, des *Orientations révisées de 2001* à l'égard de la zone agricole est, en pratique, exercé par des fonctionnaires du MAMM et qu'il est extrêmement difficile de tenter d'exercer un contrôle judiciaire quelconque sur son exercice. Notre expérience nous révèle que les MRC se soumettent peut-être trop facilement aux exigences des fonctionnaires du ministère quant au contenu de ce règlement. De plus, il appert que les motifs sur lesquels se fondent les fonctionnaires pour refuser l'approbation ministérielle à l'égard du respect des *Orientations révisées de 2001*, reposent parfois sur des interprétations douteuses quant à la portée de ces *Orientations*. Un comité de suivi des *Orientations gouvernementales de 2001*, mis sur pied par le MAMM, sur lequel siègent

des représentants du MENV, du MAPAQ, des unions municipales et de l'UPA, se penche sur cette problématique.

Nous sommes d'avis que, dans bien des cas, les autorités régionales devraient rencontrer les fonctionnaires responsables et qu'elles auraient avantage à remettre en question certaines des demandes qui leur sont formulées par le MAMM à l'égard du contenu du *RCI*.

Par ailleurs, le procédé retenu par le législateur dans le cadre du régime intérimaire de l'article 37 est tout à fait odieux pour les instances régionales et locales. En effet, les élus locaux doivent subir la fureur de leurs électeurs bien qu'ils soient impuissants à agir alors que le MAMM, qui impose ses volontés, n'a aucunement à répondre devant les citoyens. Ce phénomène est davantage aggravé du fait que la *LAU* n'impose aucune procédure minimale de consultation publique lors de l'élaboration et de l'adoption du *RCI*.

Enfin, il existe des situations où l'administration centrale exerce un contrôle indirect sur le contenu de la réglementation de zonage à l'égard de la zone agricole. Trois situations de ce type peuvent être envisagées. Tout d'abord, nous avons vu que, pendant la durée du régime intérimaire de l'article 37 de la *Loi agricole de 2001*, la municipalité locale perd sa compétence d'utiliser les pouvoirs qui lui sont normalement conférés par les paragraphes 3^o, 4^o, 4.1^o et 5^o du deuxième alinéa de l'article 113 *LAU*. Ce pouvoir est alors conféré au conseil de la MRC qui peut l'exercer par l'adoption d'un *RCI*. Une fois ce dernier entré en vigueur, la municipalité locale récupère alors l'intégralité de ses pouvoirs de zonage à l'égard de la zone agricole. Toutefois, sa marge de manoeuvre est limitée par la prépondérance des normes prévues au *RCI* sur celle des dispositions du règlement de zonage local en zone agricole. Cette prépondérance est assurée par le second alinéa de l'article 68 *LAU* qui rend inopérante toute disposition du règlement local inconciliable avec celles du *RCI*.

La seconde situation est celle prévue par l'article 42, alinéa 2, de la *Loi agricole de 2001* qui renvoie à l'article 78 de la *Loi agricole de 1996*. Les municipalités locales qui font

partie d'une MRC dont le schéma d'aménagement n'a pas encore été modifié ou révisé pour tenir compte des *Orientations de 1997* ou des *Orientations révisées de 2001* sont visées par ces dispositions.

Enfin, la troisième situation envisagée est celle dans laquelle se retrouve une municipalité locale dont le territoire est inclus dans celui d'une MRC où est en vigueur un schéma qui a été révisé pour tenir compte des *Orientations révisées de 2001*.

Lorsque le *RCI* de la MRC entre en vigueur, après avoir eu l'aval du MAMM quant au respect des *Orientations révisées de 2001*, la municipalité locale reprend son pouvoir d'adopter, à l'égard de sa zone agricole, des dispositions portant sur les matières visées aux paragraphes 2°, 3°, 4° et 4.1° du deuxième alinéa de l'article 113 *LAU*. Toutefois, en vertu du second alinéa de l'article 68 *LAU*, les dispositions du règlement de zonage local sont alors rendues inopérantes par les dispositions du *RCI* adopté par la MRC lorsqu'elles sont inconciliables avec ces dernières.

Cette sanction d'inopérabilité a été ajoutée à la *LAU* par l'article 26 de la *Loi agricole de 2001*, afin d'assurer que la volonté du MAMM quant à l'étendue du pouvoir local de zoner en zone agricole, telle que consignée au *RCI*, l'emporte sur les velléités locales d'intervention dans cette zone. Ainsi, l'État contrôle directement le contenu du *RCI* et contrôle indirectement le règlement local en assurant la primauté du premier sur le second sous sanction d'inopérabilité. De cette façon, en déplaçant le pouvoir d'édicter les normes visées à l'article 113, al. 2, (3) (4) (4.1) et (5) *LAU* à l'égard de la zone agricole, de la municipalité locale à la MRC, le MAMM garde la main haute sur le contenu du *RCI* grâce à son pouvoir d'exiger son remplacement parce qu'il ne respecterait pas les *Orientations révisées de 2001*. Ensuite, c'est le contenu ainsi imposé par le ministre qui va primer sur la volonté locale.

Enfin, on ne peut passer sous silence le régime de l'article 42 et de l'article 78 de la *Loi agricole de 2001* qui constitue une autre limite au pouvoir de zonage de la municipalité locale à l'égard de la zone agricole. Ici encore, il s'agit d'un processus qui permet au

gouvernement d'exercer un contrôle indirect sur le contenu du règlement local de zonage par le moyen d'une vérification obligatoire de sa conformité aux *Orientations révisées de 2001* qu'il a adoptées, en plus de la vérification de la conformité de ce règlement aux objectifs du schéma d'aménagement. De plus, ce régime oblige à ce que l'avis du CCA, un organisme consultatif qui est préjugé en faveur de la primauté de l'agriculture, soit obligatoirement pris avant que le conseil de la MRC ne prenne sa décision sur la conformité du règlement au schéma et aux Orientations gouvernementales.

2.5.4 La règle de prépondérance de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Les limitations à l'exercice du pouvoir municipal de zonage en zone agricole que nous avons vues jusqu'ici concernent surtout les lois d'aménagement, telles la *LAU* et la *LPTAA* et les régimes transitoires d'aménagement établis par la *Loi agricole de 1996* et la *Loi agricole de 2001*. Cependant, le pouvoir d'une municipalité locale d'exercer sa compétence en matière de zonage à l'égard des activités agricoles exercées en zone agricole peut être mis en échec par l'impact de régimes juridiques autres que les régimes établis dans des lois d'aménagement. Ainsi, en est-il de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, précitée, et notamment des règlements adoptés par le gouvernement sous son empire, et ce, à cause de la règle de primauté exprimée par l'article 124 *LQE*.

L'article 124 *LQE* prévoit la procédure de consultation publique applicable aux règlements élaborés en vertu des pouvoirs habilitants conférés au gouvernement par les dispositions de cette loi, tels les articles 31, 31.9, 31.41, 31.52, 45.2, 46, 53, 53.28 à 53.30, 70, 70.19, 87, 95 et 95.9. Cette disposition édicte, à son cinquième alinéa, une règle qui assure la suprématie des règlements adoptés sous l'autorité de la *LQE* sur les règlements municipaux portant sur le même objet. Cette disposition a été la source de plusieurs débats ayant conduit à des décisions de la part des tribunaux. La Cour d'appel a toutefois bien établi que l'exercice du pouvoir de répartir les usages sur le territoire municipal par le règlement de zonage municipal n'a pas la même finalité que la réglementation élaborée en vertu de la *LQE*. La réglementation locale de zonage, adoptée

en vertu de la *LAU*, vise à assurer la répartition et la localisation des divers usages sur le territoire municipal alors que la réglementation édictée par le gouvernement en vertu de la *LQE* vise l'objectif de faire de la protection environnementale une préoccupation collective tout en édictant les normes susceptibles d'assurer cette protection.

Toutefois, si les normes municipales de répartition des divers usages en zone agricole peuvent subsister en regard de la règle de primauté du cinquième alinéa de l'article 124 *LQE*, il n'en va pas de même des autres normes pouvant être contenues aux règlements municipaux d'urbanisme. En conséquence, l'article 124 *LQE* impose une limite importante à l'exercice du pouvoir municipal de zonage en zone agricole, surtout à l'égard des dispositions d'un tel règlement autres que celles portant sur la répartition des usages, lorsque ces dispositions portent sur les modes de gestion des déjections animales, sur les modalités de leur épandage sur des terres agricoles ou encore sur les normes d'aménagement des installations d'élevage et de stockage des déjections qui sont tous des sujets couverts par le *Règlement sur les exploitations agricoles* ou même par le *Règlement sur le captage des eaux souterraines*.

2.5.5 Le *Règlement sur le captage des eaux souterraines*

Le *Règlement sur le captage des eaux souterraines (REA)* contient des normes d'aménagement des ouvrages de captage des eaux souterraines ainsi que des normes destinées à en assurer la protection. Les exigences réglementaires sont évidemment plus sévères à l'égard des eaux souterraines destinées à la consommation humaine.

Les dispositions de ce règlement qui intéressent plus directement les municipalités sont celles qui concernent le milieu agricole et qui visent les interdictions d'épandage de déjections animales, de compost de ferme et de matières fertilisantes dans certaines aires de protection afférentes à un ouvrage ou à un lieu de captage d'eau souterraine ainsi que l'aménagement d'installations d'élevage d'animaux ou d'ouvrages de stockage de leurs déjections dans ces aires (Chapitre III, section II, art. 26 à 30).

L'article 27 de ce règlement prévoit la possibilité pour une municipalité d'interdire l'épandage dans des portions de l'aire d'alimentation d'un ouvrage de captage qui alimente un système de distribution d'eau potable.

Cette disposition se lit ainsi :

« 27. Une municipalité peut, par règlement adopté en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19), interdire l'épandage de déjections animales, de compost de ferme, d'engrais minéraux et de matières résiduelles fertilisantes dans des portions définies de l'aire d'alimentation d'un ouvrage de captage alimentant un système de distribution d'eau potable, si, lors de deux contrôles consécutifs réalisés dans le cadre du contrôle périodique prévu au *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, la concentration en nitrates de l'eau provenant d'un lieu de captage d'eau souterraine excède 5 mg/L. ».

La marge de manoeuvre véritable conférée à la municipalité par cette disposition s'évalue plus justement si l'on considère qu'en vertu des dispositions de l'article 3 et du paragraphe 2^o de l'annexe 1 du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*¹⁴ l'eau destinée à la consommation humaine ne doit pas contenir de nitrates en concentration supérieure à 10 mg/l. En d'autres termes, la municipalité ne peut intervenir qu'une fois qu'il a été établi que la teneur en nitrate excède la moitié de la norme maximale admissible ! Pour l'UMQ, cela va à l'encontre du principe de précaution et demande au gouvernement de revoir cette disposition pour permettre aux municipalités d'intervenir avant que l'eau ne soit contaminée à moitié.

Enfin, l'article 57 du *REA* contient une disposition transitoire autorisant une municipalité, jusqu'au 15 juin 2006, à étendre au-delà de 300 mètres l'aire de protection bactériologique (telle que définie à l'article 25) autour d'un lieu de captage « *si la municipalité chargée de l'application de cette disposition, adopte en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, un règlement qui reprend intégralement les dispositions des articles 29 et 30* ». Il en est de même pour l'article 56. Par ailleurs, ces dispositions font l'objet d'un certain mécontentement auprès des agriculteurs qui voient ces exigences comme une forme d'expropriation de la part des municipalités.

2.5.6 *Le Règlement sur les exploitations agricoles*

Le nouveau *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA) prévoit notamment des normes d'aménagement des installations d'élevage et de stockage des déjections animales ainsi que des normes d'épandage et de traitement des déjections animales et d'autres matières fertilisantes (Chapitre III, art. 6 à 38). Il impose, tant à certains exploitants de lieux d'élevage qu'à certains exploitants de lieux d'épandage, l'obligation d'établir un plan agroenvironnemental de fertilisation ainsi qu'un bilan de phosphore du lieu d'élevage ou du lieu d'épandage (art. 22-26 et 35-36). Il impose des restrictions à l'établissement d'élevages porcins jusqu'au 15 juin 2002 dans une zone d'activités limitées (art. 45, 46, 48 et 56) et jusqu'au 15 décembre 2003 à l'extérieur d'une telle zone (art. 47 et 56). Il prévoit enfin un échéancier pour permettre aux établissements d'élevage, dont la charge annuelle de phosphore est supérieure à ce qui peut être épandu, de se conformer aux exigences réglementaires d'ici le 1^{er} avril 2010 (art. 50).

Par ailleurs, *les municipalités devront attendre jusqu'en 2005 et 2007 pour que les odeurs reliées à l'épandage soient diminuées et accueillir jusqu'à ces dates les plaintes de leurs citoyens concernant la cohabitation*. En effet, l'article 57 du REA prévoit que l'obligation de l'usage de rampes basses pour l'épandage entrera en vigueur le 1^{er} avril 2005 pour les lisiers en provenance d'élevages porcins et le 1^{er} avril 2007 pour les lisiers d'autres provenances. Or, il appert que les rampes basses réduisent de moitié les odeurs à l'épandage et que cette proportion grimperait à 75 % dans le cas de l'incorporation ou l'enfouissement dans un délai maximal de six heures.

Dans ce contexte et compte tenu la polémique actuelle entourant la cohabitation, l'UMQ souhaite que le délai pour l'obligation d'utiliser des rampes basses soit devancé et qu'en attendant, les MRC et les municipalités obtiennent le plus rapidement possible le pouvoir d'imposer des distances d'épandage supérieures à celles proposées par le gouvernement, afin que les équipements d'épandage générateurs d'inconvénients majeurs soient utilisés de manière à assurer la protection d'un milieu sensible (noyau villageois, périmètre

d'urbanisation ou présence d'un équipement touristique ou autres usages importants pour la collectivité).

Enfin, rappelons que dans le cadre des travaux du Comité spécial de concertation sur la production porcine ayant conduit à certaines dispositions du *REA*, l'UMQ avait demandé de nouveaux pouvoirs dévolus aux municipalités en ce qui a trait au contrôle de l'épandage, notamment afin de minimiser les impacts négatifs de l'épandage pendant la tenue d'événements spéciaux ou les fins de semaine. Le projet de loi n° 137, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, adopté le 19 décembre 2002, concrétise cette requête. Les municipalités, pourront, par règlement, interdire certains jours d'épandage de déjections animales, jusqu'à concurrence de 8 jours. C'est bien peu comparé à la vingtaine de jours que nous avons demandés. Le règlement municipal devra préciser des dates qui sont postérieures au 31 mai et antérieures au 1^{er} octobre, de façon à ce que l'interdiction ne s'applique pas pendant plus de deux jours consécutifs. La loi prévoit également que le greffier ou 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.* ». Tel que libellé, ces dispositions risquent de soumettre le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité à toutes sortes de pressions puisque c'est à l'officier municipal qu'il appartiendra d'accorder des dérogations individuelles et personnelles à l'encontre de l'interdiction. Sa tâche sera d'autant plus difficile que le législateur ne lui a fourni aucun critère, outre le cas de pluie, sur lequel fonder sa décision. L'UMQ demande au gouvernement de revoir le libellé de ces dispositions et de porter à 20 le nombre de jours où les municipalités pourront interdire l'épandage.

Soulignons que, puisqu'il ne s'agit pas d'un pouvoir s'autorisant de la *LAU*, une municipalité aurait avantage à ne pas inclure cette interdiction dans un règlement d'urbanisme mais plutôt dans un règlement distinct. L'exercice de ce pouvoir réglementaire d'interdiction échappe alors à la prohibition de réglementer de l'article 37 de la *Loi agricole de 2001* ainsi qu'au régime de la double vérification de la conformité

au schéma d'aménagement et aux *Orientations révisées de 2001*, visé à l'article 42 de la *Loi agricole de 2001* et à l'article 78 de la *Loi agricole de 1996*.

Enfin, l'article 30 du *REA* prévoit une interdiction d'épandage de matières fertilisantes, y inclus les déjections animales, dans certains cours d'eau et dans certains espaces constituant la bande riveraine de ces cours d'eau. Cette disposition précise que les plans d'eau, les cours d'eau ainsi que les limites de leur bande riveraine assujettis à cette prohibition sont déterminés « *par règlement municipal* ». Ce n'est qu'en l'absence d'un tel règlement que l'article 30 du *Règlement sur les exploitations agricoles* détermine quels sont les cours d'eau visés par la prohibition et délimite leur bande riveraine. Nous reviendrons au chapitre 3 (section 3.3) sur la portée de cette disposition à l'égard de la réglementation municipale.

Enfin, l'article 20 du *REA* prévoit des dispositions pour l'épandage, soit notamment la possibilité pour l'exploitant de disposer des parcelles en culture, soit en propriété, soit en location ou par ententes d'épandage écrites avec un tiers. Dans l'ancien *RRPOA*, l'article 92.1 prévoyait que les ententes d'épandage soient déposées auprès de la municipalité où sont situées les parcelles concernées, pour fins de consultation publique. Cet article n'a pas été reconduit dans le nouveau *REA*. Par souci de transparence pour les citoyens et à titre d'outil indispensable aux municipalités aux fins de la planification de l'aménagement de leur territoire, ***l'UMQ demande au MENV que le REA soit modifié pour introduire à nouveau cette disposition.*** Aussi, afin d'avoir un meilleur contrôle des quantités de déjections animales épandues sur les territoires municipaux, l'UMQ demande que les municipalités puissent reconnaître l'épandage comme usage distinct et être partie prenante des ententes d'épandage en approuvant toutes ententes conclues sur leur territoire. L'UMQ demande ces pouvoirs pour permettre aux municipalités de mieux gérer les effets et les conséquences d'ententes d'épandage conclues sur leur territoire, même si elles sont en surplus de lisier sans même avoir un seul porc sur leur territoire.

2.5.7 Les exemptions et les immunités en faveur des activités agricoles

Les limites à l'exercice, par la municipalité locale, de son pouvoir de zoner en zone agricole que nous allons maintenant considérer ne visent pas tant le pouvoir d'adopter ou de modifier la réglementation de zonage que la portée et l'effet de la norme municipale. Les dispositions de la *LPTAA* qui nous intéressent ici réduisent l'efficacité des normes municipales contenues au règlement de zonage en accordant des exemptions à l'encontre de leur application. Ces dispositions sont de deux types. Elles visent d'abord à limiter l'impact de nouvelles implantations non agricoles en zone agricole sur le développement éventuel des activités d'élevage avoisinantes (*LPTAA*, art. 79.2.1 et 79.2.2). Elles confèrent ensuite des droits explicites d'implantation et d'agrandissement aux établissements d'élevage dans cette zone (*LPTAA*, art. 79.2.4 à 79.2.7). Nous ne ferons qu'une étude sommaire de ces articles en nous arrêtant surtout à leur impact sur l'application de la réglementation municipale de zonage.¹⁵

Les articles 79.2.1 et 79.2.2 de la *LPTAA* visent à limiter en zone agricole l'impact éventuel de l'implantation ou de l'agrandissement d'un bâtiment utilisé ou destiné à être utilisé à une fin autre que l'agriculture sur le droit d'accroître les activités agricoles d'une unité d'élevage voisine. Cet impact éventuel résulterait alors de l'imposition de normes de distances séparatrices au détriment de l'exploitation agricole.

La règle imposée par le premier alinéa de l'article 79.2.1 consiste à empêcher que l'implantation ou l'agrandissement du bâtiment non agricole se fasse du côté de l'unité d'élevage à l'égard de laquelle le droit d'accroître les activités agricoles serait affecté par l'imposition de distances séparatrices résultant de la nouvelle implantation ou du nouvel agrandissement du bâtiment non agricole. Le deuxième alinéa va plus loin et accorde une immunité réglementaire favorisant l'accroissement des activités de l'unité d'élevage voisine. Il stipule que le droit à l'accroissement des activités agricoles de l'unité d'élevage en regard des normes de distances séparatrices sera déterminé comme si l'implantation ou l'agrandissement du bâtiment agricole n'avait jamais eu lieu.

Quant à l'article 79.2.2 *LPTAA*, il vise le cas particulier d'une résidence érigée sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole selon le privilège conféré au producteur agricole par l'article 40 *LPTAA*. Cet article prévoit que, dans le cas de l'implantation ou de l'agrandissement d'une telle résidence en zone agricole, on ne doit tenir aucun compte de l'emplacement ou de l'agrandissement de cette résidence lorsqu'il s'agit d'appliquer aux unités d'élevage voisines, non seulement les normes de distance séparatrice mais également les normes portant sur les usages agricoles. Dans son mémoire sur le projet de loi n° 184, l'UMQ a manifesté son profond désaccord avec cette mesure inopportune car elle crée deux catégories de citoyens devant la loi. Il est inadmissible qu'une telle résidence ne soit pas protégée contre les inconvénients résultant de l'accroissement des activités agricoles des exploitations d'élevage avoisinantes. L'UMQ avait demandé que cette disposition soit retirée du projet de loi.

Ces articles font donc échec, en zone agricole, à l'application des normes édictées par le règlement de zonage. Ils font d'abord échec aux normes de distances séparatrices entre les bâtiments ou usages agricoles et les autres bâtiments ou usages, normes qui ont pour objectif de fournir une protection contre les inconvénients résultant des odeurs inhérentes aux activités agricoles à ceux et celles qui exercent des usages autres qu'agricoles. Dans le cas de l'article 79.2.2, les exploitants d'unités d'élevage sont même soustraits aux normes portant sur les usages agricoles qui seraient autrement applicables en zone agricole. Cette exemption est accordée au moment même où l'exploitant agricole accroît l'intensité de ses activités agricoles, ce qui augmente d'autant les inconvénients pour les voisins.

L'article 79.2.3 poursuit le même objectif en permettant l'érection d'un ouvrage d'entreposage des déjections animales, d'un autre ouvrage visant à réduire la pollution ou d'un ouvrage visant à réduire les inconvénients reliés aux odeurs qui proviennent d'une unité d'élevage, malgré l'existence de normes de distance séparatrice.

Par ailleurs, les articles 79.2.4 à 79.2.7 de la *LPTAA* ont pour objet d'accorder à certaines exploitations un droit d'accroître les activités agricoles d'élevage d'animaux à l'encontre

des normes de distances séparatrices et à l'encontre des normes d'usage et d'implantation contenues dans un règlement de zonage ou dans un règlement de contrôle intérimaire. Elles ont également l'effet d'accroître la sphère d'immunité dont bénéficient ces exploitations à l'encontre de certains recours judiciaires.

Lorsque les conditions prévues à ces articles sont respectées, l'exploitant d'une unité d'élevage peut accroître ses activités d'élevage en augmentant ses unités animales d'un maximum de 75 unités, pourvu que le nombre total d'unités animales résultant de cette augmentation n'excède pas 225 unités animales (*LPTAA*, art. 79.2.5, al. 1(3)).

L'importance du droit d'accroissement de l'article 79.2.5 *LPTAA* tient au fait que cet accroissement n'est assujéti à aucune norme de distance séparatrice. Cet accroissement n'est non plus assujéti à aucune norme d'usage édictée conformément au paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 113 *LAU*, que cette norme soit édictée par un règlement de zonage local ou par un règlement de contrôle intérimaire. Enfin, cet accroissement n'est pas non plus assujéti aux normes d'implantation adoptées selon le paragraphe 5° du deuxième alinéa de l'article 113, sauf en ce qui concerne celles relatives aux marges de recul et aux marges d'isolement latéral.

De plus, les activités agricoles pratiquées dans le cadre de l'exercice de ce droit d'accroissement bénéficient de l'immunité accordée par les articles 79.17 à 79.19 *LPTAA*, même si l'accroissement ne respecte pas les normes de distances séparatrices. C'est le sens de l'article 79.19.2 qui édicte une présomption irréfragable de conformité aux normes de distances séparatrices à l'égard, non seulement des activités agricoles afférentes au droit d'accroissement, mais également à l'égard des cas prévus aux articles 79.2.1 à 79.2.3 que l'on a déjà vus.

Ajoutons enfin que, même lorsque l'exploitant a épuisé le droit d'accroître de 75 unités animales son unité d'élevage, conformément à l'article 79.2.5 *LPTAA*, il peut bénéficier au surplus d'une réduction en sa faveur des normes de distances séparatrices tant qu'il n'a pas atteint le plafond maximal de 225 unités animales. Il s'agit en effet d'un

« assouplissement » des normes de distances séparatrices résultant de l'application du paramètre E dans les « *Paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en zone agricole* » compris aux *Orientations révisées de 2001*.

On constate donc que la portée des exemptions ainsi accordées aux exploitants d'unités d'élevage par la LPTAA doit s'analyser comme une limite supplémentaire à l'exercice, par une municipalité locale, de son pouvoir de zoner en zone agricole.

Au terme de l'analyse réalisée à la présente, on constate que les plus importantes entraves à l'exercice du pouvoir municipal de zonage en zone agricole résultent de la mise en place du régime complexe édictée par la *Loi agricole de 2001*. Rappelons que l'UMQ s'était fortement opposée à l'adoption des dispositions prévues à cette loi dans son mémoire sur le projet de loi n° 184 en février 2001. On reste surpris de l'ampleur des moyens juridiques qui sont mobilisés pour encadrer et contrôler l'action des instances régionales et locales, en particulier dans le cas des régimes intérimaires. L'article 37 de la *Loi agricole de 2001* enlève aux municipalités locales leur pouvoir de contrôler les usages, les distances séparatrices et les normes d'implantation, de même que le pouvoir d'imposer un zonage de contingentement en zone agricole pour le confier à la MRC. Il permet ainsi au gouvernement de contrôler, non plus seulement les orientations du schéma révisé, mais même le contenu normatif réglementaire. ***Non seulement les instances locales perdent-elles leur pouvoir d'intervention en zone agricole mais, de plus, les citoyens peuvent eux-mêmes être totalement exclus du processus décisionnel.*** En effet, la LAU ne prévoit aucune procédure minimale de consultation avant l'adoption du règlement de contrôle intérimaire par le conseil de la MRC, pas même une assemblée de consultation comme celle des articles 123 à 127 LAU. À cet égard, l'UMQ demande que la LAU soit modifiée aux fins d'y introduire une procédure minimale de consultation avant l'adoption du RCI par le conseil de la MRC.

Une fois que le règlement de contrôle intérimaire est en vigueur et que la municipalité locale a repris sa compétence sur les usages, les distances séparatrices et les normes

d'implantation en zone agricole, toute initiative de sa part est paralysée par la règle de primauté du troisième alinéa de l'article 68 *LAU*. Cette disposition garantit que le contenu normatif que le ministre aura imposé au conseil de la MRC ne pourra pas être resserré par l'autorité locale.

Quant aux municipalités qui font partie d'une MRC qui a fait diligence à réviser son schéma d'aménagement pour tenir compte des *Orientations de 1997*, elles se retrouvent à la case départ. Elles redeviennent assujetties au régime intérimaire de la double vérification de conformité visé à l'article 78 de la *Loi agricole de 1996*, à la seule différence que ce régime reprend maintenant du service à l'égard des *Orientations révisées de 2001*.

Dans un tel contexte, on comprendra qu'il ne saurait être facile de tenter de dégager une marge de manoeuvre suffisante pour permettre à une municipalité locale d'utiliser sa compétence en matière de zonage afin de contrôler les usages et l'épandage de déjections animales sur son territoire.

2.6 L'urgence de trouver une solution aux problèmes de cohabitation en zone agricole

On a vu que les pressions exercées par le lobby agricole, pour modifier le régime de protection du territoire et des activités agricoles, a remis en cause les pouvoirs des municipalités de planifier les usages en zone agricole en vue d'une meilleure utilisation du territoire et ce, dans une perspective de développement durable. De plus, on constate qu'étant donné les risques à la santé publique associés à la production porcine notamment, ainsi que les problèmes de cohabitation en milieu rural causés par ce type d'agriculture de moins en moins acceptable socialement, il est impératif de promouvoir de nouveaux outils et de nouvelles démarches en matière d'aménagement et de développement de la zone agricole qui rendront possible la mise en place d'une agriculture durable.

À ces constats, s'ajoutent les nouvelles réalités des communautés rurales au plan socio-économique et démographique ainsi que celui issu en grande partie des effets de la mondialisation et des ajustements structurels conséquents imposés à notre société : la régionalisation, la décentralisation et l'implication directe grandissante des milieux locaux et régionaux dans leur développement. Il s'agit là d'autant de facteurs qui imposent un recadrage radical de l'action des acteurs locaux dans le développement des collectivités locales.

2.6.1 Recadrer l'action des pouvoirs locaux

Pour l'UMQ il est clair qu'il y a possibilité d'organiser un développement durable de la production porcine et de l'agriculture en général au niveau local. Encore faut-il que les autres niveaux de pouvoir acquiescent. Nous sommes d'avis, que si tel avait été le cas au cours des dernières années, il y aurait eu moins de dérapages. ***Le gouvernement doit comprendre l'intérêt de soutenir et d'aider les municipalités dans leur projet de développement local, avec la participation des citoyens et éviter de considérer les municipalités comme un réceptacle des politiques qu'il a décrétées.***

Les membres de l'UMQ veulent développer, organiser leurs villes et leurs campagnes comme leurs citoyens leur demandent, en respectant leurs choix et leurs volontés.

Il est évident que le monde entre dans le 21^e siècle en devant affronter plusieurs crises où les élus locaux sont souvent les premiers interpellés. Citons à titre d'exemple, la crise du verglas en 1998, l'attaque terroriste du 11 septembre 2001, le réchauffement de la planète, la pollution de l'environnement, etc. Actuellement, la polémique entourant la production porcine amène le gouvernement à tenter de se repositionner. Mais les municipalités membres de notre Union ne se contentent plus de réagir à toutes les décisions et à la nouvelle conjoncture entourant le développement des territoires agricoles et prennent les devants en demandent des leviers pour influencer l'avenir de leur population, puisque le mandat des élus locaux est d'assurer non seulement le maintien de

la qualité de vie des citoyens, mais également la pérennité des ressources dont ils disposent.

Devant les conséquences de la mondialisation, notamment au chapitre de la production porcine et d'autres types d'activités agricoles et la libéralisation des marchés que ce nouveau contexte engendre, les règles du jeu sont de moins en moins claires et exigent des élus locaux un leadership visionnaire et proactif. Devant les catastrophes provoquées par l'homme, devant l'amenuisement des normes environnementales et de localisation et devant les avertissements de la nature qui ne cessent de nous rappeler qu'il faut respecter l'environnement, nul ne peut dorénavant prendre son propre avenir pour acquis. *À l'échelle locale, ce nouveau contexte interpelle les maires qui sont appelés à interpréter ces nouvelles réalités pour leurs citoyens.*

N'oublions pas qu'à l'échelle mondiale, on ne cesse de rappeler aux pouvoirs locaux qu'ils sont au cœur du changement. Depuis environ une quinzaine d'années, des millions de gens à travers le monde se sont engagés dans des actions locales pour s'attaquer à résoudre des problèmes qui semblaient insolubles au niveau mondial. Rappelons qu'il est reconnu qu'environ 80 % des besoins des citoyens, pour être bien rendus, doivent être gérés au niveau local. On peut facilement imaginer ce que signifierait cette réalité en matière de développement agricole et d'encadrement de la production porcine.

2.6.2 Revoir le cadre juridique actuel

Tel que déjà mentionné, l'UMQ demande à la Commission de revoir la place de la production porcine à l'intérieur d'une cohabitation harmonieuse et de revoir en profondeur les cadres juridique, administratif et politique qui régissent la protection de l'environnement et la protection du territoire et des activités agricoles. Il s'agit là d'un travail d'envergure qui s'échelonne fort probablement sur plusieurs mois et nécessitera la contribution de plusieurs spécialistes du droit de l'aménagement et de l'environnement.

En attendant le résultat de ce travail colossal, l'UMQ réitère ici la position de sa Commission politique sur l'aménagement et l'urbanisme qui a déjà été portée à l'attention du gouvernement à quelques reprises en 2001, mais qui est demeurée sans réponse. Ces recommandations ont été formulées par les membres de la Commission de l'UMQ qui se sont penchés sur l'épineuse problématique de l'aménagement et du développement de la zone agricole au Québec.

Ainsi, il serait souhaitable d'harmoniser les deux principales lois visant la gestion du territoire d'une municipalité et des activités qui y sont exercées, d'une part, en favorisant la protection du territoire et des activités agricoles et, d'autre part, en préservant les pouvoirs des municipalités en matières d'aménagement et d'urbanisme de même que l'autonomie politique des institutions municipales.

L'exercice de révision de la *LAU*, présentement en cours, de même que les travaux sur le livre 5 sur les compétences municipales et les travaux de la présente Commission constituent des opportunités d'harmonisation de la *LPTAA* et de la *LAU*.

Pour réaliser le livre 5, le MAMM a proposé une nouvelle approche visant la simplification des lois municipales et une plus grande flexibilité pour les décideurs locaux. Cette nouvelle façon de faire répond aux demandes répétées du milieu municipal qui désirait depuis fort longtemps une loi plus claire et plus permissive, tout en préservant les pouvoirs existants des municipalités.

Toutefois, les lois sectorielles sont retirées de ces travaux. C'est le cas notamment de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, alors qu'au début des travaux il y a quatre ans, il avait été entendu que cette loi devait être revue et simplifiée dans le cadre de cet exercice. Les champs de compétence, tels que l'aménagement et l'environnement, sont donc exclus de cette révision.

Dans le cadre des chantiers portant sur la révision de la *LAU*, des modifications législatives sont envisagées par le MAMM et elles iraient dans le sens du renforcement

des orientations gouvernementales et d'une présence dominante du gouvernement au détriment des administrations municipales. Enfin, il est essentiel que le gouvernement révise la *Loi agricole de 2001* et les lois habilitantes afin de reconnaître l'importance des décisions que prennent les élus locaux en matière d'aménagement de la zone agricole, en redonnant aux municipalités leurs pouvoirs habilitants à l'égard des activités agricoles exercées dans la zone agricole et en leur octroyant de nouveaux pouvoirs à la lumière des enjeux actuels qui y sont rattachés.

En conséquence, l'UMQ demande à nouveau au gouvernement de :

- réviser la stratégie retenue par le MAMM d'exclure plusieurs lois sectorielles dont la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la qualité de l'environnement* des travaux du Comité d'orientation sur la révision des compétences municipales;
- de simplifier et d'harmoniser les lois composant le régime juridique actuel de protection du territoire et des activités agricoles en conférant des pouvoirs habilitants souples et clairs aux municipalités, davantage axés sur une planification intégrée du territoire agricole, tel que promu par les principes du développement durable.

2.6.3 Promouvoir de nouveaux outils et de nouvelles démarches d'aménagement

Partout au Québec, les MRC jouent un rôle prépondérant en matière de développement économique, social et culturel des collectivités locales. À cet égard, la Commission politique de l'UMQ a également étudié en 2001 l'opportunité de doter les MRC d'un nouvel outil en matière d'aménagement du territoire : le plan d'aménagement et de développement de la zone agricole. Un tel outil doit s'inscrire à l'intérieur d'une démarche de développement économique des collectivités rurales.

Avec cet outil de planification, il est clair pour tous les acteurs impliqués qu'il y a reconnaissance de l'importance socio-économique de l'agriculture au Québec ainsi que sa primauté en zone agricole, mais dans les meilleures conditions possibles. Élaboré sur la base des potentiels et contraintes du milieu à l'échelle régionale, ce plan d'aménagement permet une meilleure intégration des activités agricoles aux autres types d'activités et

usages du territoire (forêt, tourisme, villégiature, habitation, etc.) et facilite leur cohabitation harmonieuse, le tout dans un souci de protection de l'environnement.

Ce plan, élaboré dans le cadre d'une démarche consensuelle avec les acteurs du milieu, est un outil précieux autant au plan technique que politique. Au plan technique, il permet de bien caractériser le territoire, le degré de sensibilité de ses zones et de leur potentiel en termes de possibilités de développement. Au niveau politique, il permet aux instances locales de prendre une décision éclairée sur la façon dont pourront s'harmoniser les activités agricoles aux autres types d'activités et usages du territoire, dans une perspective de développement durable.

L'UMQ a demandé à deux reprises au gouvernement en 2001 de rendre obligatoire pour les MRC, par le biais des Orientations gouvernementales, le plan d'aménagement et de développement de la zone agricole.

L'UMQ avait aussi demandé au gouvernement, dans le cadre du chantier sur la modernisation et la bonification des instruments d'intervention, que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit des mesures de suivi permettant aux instances locales de mesurer les impacts de ce plan et des outils réglementaires développés par ailleurs, afin de s'assurer qu'ils produisent les résultats escomptés et d'effectuer les ajustements qui s'imposent.

Enfin, notre Union demandait au gouvernement d'appuyer chaque MRC ou municipalité locale qui s'engagerait dans une telle démarche en les dotant des ressources financières suffisantes et qu'à cette fin :

- il soutienne les ressources professionnelles en place en encourageant leur formation et le recours à des ressources professionnelles spécialisées d'accompagnement (experts en animation et en tourisme, agronomes, économistes, etc.) ;
- il fasse la promotion de la pratique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en encourageant les activités de formation continue et de perfectionnement et en

développant des outils didactiques à l'intention des professionnels de l'aménagement et des décideurs.

Puisque ces revendications n'ont pas eu de suite, l'UMQ interpelle à nouveau le gouvernement à ce chapitre.

Dans l'intervalle, en 2002 et devant l'absence de soutien du gouvernement à l'égard de ses revendications, l'UMQ convenait de l'urgence de soutenir les municipalités, les MRC et les Communautés métropolitaines à relever le défi de la gestion durable des territoires agricoles en mettant sur pied une série de séminaires pour faire découvrir aux autorités locales et régionales des outils de gestion qui permettent d'exercer une bonne gouvernance et une gestion durable des territoires agricoles en plus de permettre l'échange de points de vue entre les acteurs des territoires. Cette formation a porté sur le cadre juridique actuel et la gestion stratégique des territoires agricoles en présentant des méthodes et des outils, tel le plan de d'aménagement et de développement de la zone agricole, pour prendre les meilleures décisions en aménagement, dans une perspective de développement durable ainsi que des outils de prévention et de gestion pour la cohabitation en milieu rural.

Les principaux éléments à retenir de cette formation, c'est qu'à la base d'une cohabitation harmonieuse se retrouvent inévitablement la responsabilisation et l'implication des acteurs dans un climat de coopération. Il a été démontré qu'il est exceptionnel que des solutions durables puissent émerger pour favoriser la cohabitation harmonieuse si l'ensemble des acteurs d'un territoire ne participent pas à leur élaboration.

Les municipalités ont un rôle important à jouer par la transparence de leur démarche en diffusant un maximum d'informations sur les projets (porcins ou autres) pour favoriser l'établissement d'un climat de confiance. Nous avons déjà développé cet enjeu à la section 1.8. Il faut donc agir en amont, avant l'émergence des conflits. Les acteurs dans une communauté n'ont pas tous les mêmes attentes à l'égard de l'arrivée d'un projet dans leur milieu de vie. La connaissance de ces attentes doit être à la base même d'un

processus de concertation visant à doter les instances locales et régionales d'outils pour favoriser une cohabitation harmonieuse.

Le plan d'aménagement et de développement de la zone agricole est un excellent outil à la disposition des MRC et il peut être élaboré à partir d'outils d'aide à la décision comme par exemple la « Démarche participative multicritère ». Dans le cadre de son séminaire, l'UMQ a invité des spécialistes québécois de cette démarche, appliquée ici et ailleurs dans le monde, à exposer le processus conduisant à faire intervenir plusieurs personnes, qui se caractérisent par des rationalités et des intérêts distincts, à exprimer leur point de vue, dont certaines préoccupations sont évidemment conflictuelles. Les conditions gagnantes à cette démarche sont le développement d'un sentiment de responsabilité des acteurs, la capacité à stimuler chez eux l'appropriation de la démarche, l'évolution vers une démocratie participative et la recherche de solutions acceptables par opposition à une seule solution optimale. Cette démarche, qui tire ses origines du monde scientifique, est intéressante pour une gestion durable des territoires agricoles et de la filière porcine, puisqu'elle met au cœur du processus, une concertation interpellant les parties prenantes, c'est-à-dire autant de personnes impliquées qu'affectées par un problème. De plus en plus d'institutions et d'entreprises privées et publiques ont entrepris des façons de faire différentes pour assurer l'acceptabilité sociale de leurs décisions. Quelle que soit la démarche participative retenue, elles sont toutes reconnues comme efficaces, que ce soit au Québec ou à l'étranger, pour améliorer les pratiques de gestion sociale des ressources et d'aménagement du territoire par le dialogue et la négociation éclairée.

L'UMQ demande donc au gouvernement de soutenir les MRC et les municipalités, en faisant la promotion de nouveaux outils et de nouvelles démarches d'aménagement de la zone agricole, puisqu'ils sont au service du développement durable, tout en permettant de positionner l'acquisition des connaissances au service des professionnels et des décideurs. Pour l'UMQ, ces outils permettent aux collectivités locales de surmonter tous les défis liés à l'aménagement de leur territoire en les aidant à développer une vision commune de leur milieu et d'élaborer des stratégies de développement visant à consolider et à diversifier la base économique locale.

NOTES DU CHAPITRE 2

- ¹⁰ Pour une analyse plus détaillée du régime, voir Lorne GIROUX, « Où s'en va le droit québécois de l'environnement? », Formation permanente du Barreau du Québec, dans *Développements récents en droit de l'environnement*, Vol. 90, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 381, pp. 386-396, 400-404 et 440-453; L. GIROUX, « Le droit environnemental et le secteur agricole (prise 2) : la *Loi agricole de 2001* », Formation permanente du Barreau du Québec, dans *Développements récents en droit de l'environnement*, Vol. 175, Éditions Yvon Blais, 2002, pp. 265-363.
- ¹¹ Rapport final des consultations particulières sur la proposition de principes généraux relatifs à la gestion des odeurs, du bruit et des poussières en milieu agricole dans le cadre de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, Assemblée nationale, le 8 mai 1997, 21 pages.
- ¹² Pour une analyse juridique du statut des odeurs résultant des activités agricoles qui sont passées de « contaminant » à simple « inconvénient », voir L. GIROUX, précitée note 10, pages 346 et suivantes et note 7 précitée, pages 38 à 50.
- ¹³ Nous avons sollicité l'avis juridique de M^e Lorne Giroux pour cette section et nous avons repris ici certains éléments de son opinion.
- ¹⁴ D. 647-2001, (2001) 133 *G.O.Q.*, ptie 2, 3561 mod. D. 301-2002, (2002) 134 *G.O.Q.*, ptie 2, 2067.
- ¹⁵ Pour une étude plus complète de ces articles : L. GIROUX, « Le droit environnemental et le secteur agricole (prise 2)... » précité, note 10, p. 323-337.

3. L'UMQ ET LE RÉGIME DE PROTECTION ENVIRONNEMENTALE¹⁶

3.1 Les impacts de la pollution d'origine agricole sur l'eau

À l'échelle internationale se dessine une volonté grandissante de protéger les ressources hydriques. Cette volonté prend forme notamment avec la multiplication des outils législatifs, de traités bilatéraux ou multilatéraux, de conventions internationales, etc. En cette année internationale de l'eau douce, chacun des usagers et des acteurs de l'eau est particulièrement appelé à consommer l'eau de façon responsable.

Partout dans le monde, l'agriculture représente une source importante de pollution aquatique. De plus, elle consomme à elle seule près des deux tiers de toute l'eau prélevée mondialement. Selon une étude récente de l'ONU, un pays comme la Belgique se classe au dernier rang mondial pour la qualité de son eau, en raison notamment de ses activités agricoles. Le Canada occupe quant à lui le deuxième rang à ce chapitre. Cependant, lorsqu'on évalue la durabilité des usages et des pratiques associées à la ressource hydrique, le Canada se situe au 19^e rang à l'échelle internationale. C'est donc dire que nous devons revoir nos façons de gérer l'eau pour assurer une qualité d'eau à la hauteur des attentes de la population.

Au Canada, l'agriculture est et continuera vraisemblablement à être le secteur dont les besoins en eau sont les plus importants. Cette demande en eau est en constante augmentation, non seulement dans le secteur agricole, mais aussi dans plusieurs autres sphères d'activités. Une augmentation de l'utilisation de l'eau, combinée à d'autres facteurs de stress, telles la pollution agricole, industrielle ou ménagère, appelle une action soutenue de l'ensemble des acteurs de la société.

L'UMQ est depuis longtemps préoccupée par la protection et l'assainissement des ressources en eau. Elle l'avait d'ailleurs revendiqué dans son mémoire présenté à la Commission sur la gestion de l'eau. L'Union soutenait que la pollution diffuse agricole

compromettait sérieusement les efforts consentis par l'ensemble de la collectivité québécoise pour retrouver les multiples usages de l'eau.

Les changements dans la pratique de l'agriculture depuis l'après-guerre sont marqués par une spécialisation et une intensification des cultures, associés à une utilisation de plus en plus intensive de pesticides et d'engrais minéraux. Sur le plan environnemental, ces modifications se traduisent, entre autres, par la dégradation des sols, des cours d'eau et des écosystèmes situés en milieu agricole.

Une multitude d'activités agricoles dépendent d'un approvisionnement sûr en eau de qualité : l'arrosage des cultures, l'abreuvement des bêtes, le nettoyage des bâtiments agricoles, l'adduction d'eau pour la consommation domestique, etc. Le rapport d'Agriculture et Agroalimentaire Canada *La santé de l'eau : vers une agriculture durable au Canada* synthétise la problématique en écrivant que « sans un approvisionnement suffisant en eau de qualité appropriée, les économies et les écosystèmes des régions rurales périront et par la suite disparaîtront ». Les problèmes de qualité de l'eau touchent à la fois les eaux de surface et les eaux souterraines.

En ce qui concerne les eaux de surface, les problèmes suivants découlent directement des activités agricoles :

- une tendance généralisée à la hausse des nitrates-nitrites en raison de la surfertilisation des sols ;
- les problèmes les plus criants de turbidité, de coliformes fécaux, de phosphore et d'azote ammoniacale dans les bassins agricoles ;
- dans certaines prises d'eau municipales, un dépassement occasionnel d'atrazine (pesticide pour le maïs) du critère d'eau potable (selon une étude du MENV entre 1992 et 1995).

Au niveau des eaux souterraines, la pollution d'origine agricole se traduit de la manière suivante :

- surtout dans les régions rurales, où la population s'approvisionne en eau potable habituellement par l'aquifère, on dénombre environ 12 000 puits domestiques qui dépassent la concentration maximale acceptable en nitrates. Cela veut dire que de 35 000 à 45 000 personnes consommeraient quotidiennement de l'eau polluée par les nitrates;
- il existe plusieurs problèmes de nitrates dans les puits municipaux. Entre 1970 et 1992, 424 réseaux d'aqueduc sur 1 170 ont dépassé le seuil de 1mg N-NO₃/L, 22 réseaux ont dépassé la norme fixée pour l'eau potable, ce qui représente des risques pour la santé (méthémoglobinémie du nourrisson, cancérogénicité et tératogénicité) ;
- dans les régions de culture du maïs, un échantillonnage de puits indique une présence de triazine (pesticide) dans 40 % des puits échantillonnés ;
- dans les régions de vergers, un échantillonnage de puits indique une présence de pesticides dans plus de 20 % des puits échantillonnés.

En plus des ces enjeux liés à l'eau, les villes membres de l'UMQ situées près des frontières provinciales pourraient être confrontées à la problématique de la pollution interprovinciale générée par l'industrie porcine. Des entreprises de ce secteur pourraient en effet profiter du moratoire en vigueur au Québec pour déplacer leurs opérations en Ontario puisque les normes environnementales relatives à la filière porcine y semblent plus souples. Ainsi, les polluants, qui ont peu à faire des limites administratives, risquent d'affecter ces villes limitrophes. D'ailleurs, des citoyens de Rigaud (près de la frontière ontarienne) financent présentement une étude sur la qualité de l'eau, sans attendre la participation du MENV de crainte que le délai de réaction du ministère soit trop long rendant la situation irréversible !

3.2 La Politique nationale de l'eau : un mince filet pour le volet agricole

La population québécoise a été témoin d'importants progrès face à la qualité de ses lacs et rivières depuis la mise en place du Programme d'assainissement des eaux du Québec en 1978. Cependant, nous sommes loin de crier victoire car il nous reste beaucoup à faire avant de clamer haut et fort que nos eaux sont d'une qualité permettant un plein usage. Le dévoilement de la *Politique nationale de l'eau (PNE)* en novembre dernier s'inscrit dans cette volonté du gouvernement québécois de poursuivre son action dans ce domaine. Avec cette nouvelle politique, élaborée sous l'égide du ministère de l'Environnement, le gouvernement du Québec aspire à gérer l'eau de manière responsable, assurant ainsi la pérennité de la ressource. Trois grands principes viennent encadrer les cinq grandes orientations de la Politique.

- 1) Reconnaître l'eau comme patrimoine collectif des Québécois;
- 2) Assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques;
- 3) Gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable.

Du document découlent également 57 engagements, dont plusieurs interpellent directement les membres de l'UMQ. La sphère municipale représente en effet l'un des principaux acteurs ciblés à l'intérieur de la *PNE*, notamment sur les aspects suivants :

- la participation à la gestion par bassin versant ;
- la gestion intégrée du Saint-Laurent ;
- la protection, la restauration et la mise en valeur des rives et du littoral des lacs et des cours d'eau ;
- la mise aux normes des usines d'eau potable ;
- l'assainissement municipal : débordements, désinfection, eaux usées des résidences isolées, toxicité des effluents ;
- les infrastructures et la gestion des services d'eau : plan d'intervention, renouvellement des infrastructures, stratégie de conservation de l'eau potable, coût de revient des services d'eau ;

- les aspects récréotouristiques de l'eau : accès aux plans d'eau, suivi du rapport Boucher, l'écotourisme.

Il est clair que la *PNE* introduira de nouvelles façons de faire, tant pour les municipalités que pour les MRC, selon un calendrier précis. Toutefois, les engagements 27 à 32 de la *PNE* touchant la stratégie d'assainissement agricole sont moins précis, réduisant substantiellement les efforts municipaux. Par conséquent, l'UMQ demande au gouvernement de fixer des échéances et un calendrier d'exécution par l'intermédiaire de la Table interministérielle sur la *PNE*. La stratégie d'assainissement agricole de la *PNE* commande en effet l'adoption à brève échéance de plusieurs lois et règlements en vue d'atteindre les engagements gouvernementaux suivants :

- l'atteinte, d'ici 2010, d'un état d'équilibre quant à la capacité de support en phosphore des sols avec le *REA* (nous y reviendrons plus en détail à la section 3.4) ;
- la poursuite et la mise en œuvre des décisions prises lors du Forum sur l'agriculture Un environnement à valoriser ;
- le soutien, en terre agricole, l'établissement de corridors riverains boisés en lien avec les milieux naturels ;
- l'introduction de l'écoconditionnalité dans un ensemble de programmes de soutien financier du secteur agricole ;
- la réduction, d'ici 2010, la pression sur l'environnement issue de l'usage des pesticides en milieu agricole ;
- le soutien technique et financier des entreprises piscicoles existantes.

L'Union souhaite que le gouvernement pose les gestes nécessaires à la mise en œuvre en zone agricole des principes contenus dans la *PNE* qui sous-tendent l'objectif de stratégie d'assainissement agricole, c'est-à-dire de « retrouver et de maintenir un équilibre entre le développement d'une agriculture économiquement viable et socialement acceptable et un environnement rural de qualité pour les générations actuelles et futures ».

La pollution d'origine agricole et les conflits d'usage de la ressource hydrique constituent des enjeux majeurs pour plusieurs municipalités du Québec. Dans les années à venir, ces enjeux sont appelés à être exacerbés, tel que le souligne le rapport *Vers une agriculture durable au Canada* :

« Les tensions entre l'agriculture et d'autres utilisateurs d'eau rurale persisteront sans doute jusqu'à ce que l'on parvienne à un nouvel équilibre dans le jeu réciproque entre les produits agricoles de grande qualité et la protection de l'environnement que demande la société, et les réalités de l'agriculture dans la conjoncture économique mondiale d'aujourd'hui ».

En ce qui concerne l'industrie porcine, la *PNE* fait d'ailleurs explicitement référence aux tensions liées aux différents usages dans ce secteur :

« En raison de l'importante croissance de ce type d'élevage, des impacts sur l'environnement, des risques potentiels pour la santé publique, des revendications des citoyens et des citoyennes pour un environnement sain, du niveau préoccupant de surfertilisation dans de nombreux bassins versants et de la dégradation de nos cours d'eau, le gouvernement a décidé de retenir une approche plus restrictive pour ce secteur ».

Tel que démontré à la section 1.3, un resserrement des normes environnementales et des contrôles sur le terrain s'avère impératif. L'UMQ souhaite que le gouvernement encadre de façon concrète l'application de l'ensemble des éléments structurants relatifs au développement d'une agriculture durable (réglementation, écoconditionnalité, technologies appropriées, aménagement du territoire) qui sont énoncés dans la *PNE* et donc que les interventions aillent nettement au-delà du traitement de l'eau.

Lors du lancement de la *PNE*, le ministre à l'Environnement et à l'Eau et aux Affaires municipales et de la Métropole, M. André Boisclair, a dit souhaiter la création d'un nouveau partenariat avec les municipalités québécoises en matière d'infrastructures d'aqueduc et d'égouts. Dans l'esprit de la *PNE*, les municipalités du Québec offrent maintenant au gouvernement de construire avec elles un nouveau partenariat qui tienne compte des compétences municipales en matière d'aménagement du territoire et de gestion des usages de la ressource hydrique. Dans le contexte actuel de décentralisation des pouvoirs vers les acteurs locaux, le Québec serait avisé de restituer aux municipalités et aux MRC les pouvoirs qui leur permettraient de participer activement et de façon

concrète à la présente démarche, en collaboration avec les directions régionales du MENV, du MAMM et du MAPAQ.

Les impacts de l'élevage porcin sur la qualité de l'environnement font déjà l'objet de recherches spécifiques du MENV. Élaborée par le MENV, l'Institut national de santé publique du Québec, le MSSS et le MAPAQ, une étude de caractérisation de la qualité de l'eau souterraine intitulée Étude de la qualité de l'eau potable dans sept bassins en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé¹⁷ sera dévoilée au printemps 2003. Cette étude avait comme objectif d'établir l'inventaire de la qualité de l'eau des grands bassins versants qui présentaient des surplus de fumier au Québec. Les résultats de ce vaste chantier viendront combler certaines lacunes, notamment concernant la connaissance des eaux souterraines. Cette étude démontrera vraisemblablement l'effet synergique qu'ont les sous-produits agricoles sur la qualité de l'eau. L'UMQ souhaite que, une fois les résultats de cette étude obtenus, ils soient rendus publiques et que le MENV, en collaboration avec le MAPAQ, s'engage à revoir la stratégie d'assainissement agricole de la *PNE* à la lumière des résultats obtenus. Par le fait même, il serait avisé de réévaluer les indices de qualité bactériologique et physico-chimique des eaux de surface.

Un article scientifique sur les cyanobactéries dans le bassin versant de la rivière Yamaska fait état des risques de santé publique que pose leur présence en une densité suffisante. Selon l'article, les activités anthropiques principalement liées à l'agriculture¹⁸ seraient responsables du rejet d'une quantité importante de substances nutritives favorisant la croissance des organismes photosynthétiques et des cyanobactéries. On précise également qu'une exposition à long terme pourrait se traduire par différents effets importants dont le développement de cellules cancéreuses. Suite aux conclusions de cet article, l'UMQ recommande par conséquent au MENV d'élaborer d'autres projets de recherche similaires visant à évaluer les risques associés à la présence de cyanobactéries dans d'autres bassins versants où l'activité agricole est intensive.

Soulignons que les efforts déployés par les secteurs municipal et industriel ne doivent pas être annihilés par les effets cumulatifs de la pollution d'origine agricole. Nous sommes

conscients que les agriculteurs sont sensibilisés à cette question et démontrent de l'ouverture à modifier les pratiques dommageables qui se répercutent sur la santé humaine et l'écosystème. Toutefois, comme l'a dicté la Commission sur la gestion de l'eau, vaincre efficacement la pollution d'origine agricole exige la révision complète de la stratégie d'assainissement agricole québécoise. Pour ce faire, la manière de définir les objectifs gouvernementaux de croissance de l'agriculture doit être le reflet des principes de l'agriculture durable.

3.2.1 L'écoconditionnalité des entreprises porcines, c'est pour quand ?

Pour l'UMQ, l'écoconditionnalité, qui consiste à faire du respect des normes environnementales une condition d'admissibilité à l'aide gouvernementale, est un élément incontournable pour favoriser l'accélération du virage agroenvironnemental des fermes. L'UMQ était ravie que cette action ait finalement été ajoutée aux trente-neuf autres du Plan d'action en agroenvironnement 1998-2005 du groupe de travail Un environnement à valoriser, auquel d'ailleurs elle participe. Lors de nos représentations concernant le projet de loi n° 184 et du rendez-vous de mi-parcours du Forum de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, les 18 et 19 octobre 2001, l'UMQ a réitéré son ouverture et son appui à l'adoption du principe d'écoconditionnalité.

Le projet de loi n° 184 autorise la Financière agricole du Québec (FADQ) à lier le versement de ses aides au respect de critères environnementaux et le projet de loi n° 99 (juin 2002) modifie la *Loi sur la qualité de l'environnement* en autorisant la transmission de renseignements personnels entre le ministre du MAPAQ et la FADQ afin de s'assurer du respect de certains lois et règlements. Le MAPAQ et la Fédération des producteurs de porcs du Québec ont paraphé en 2001 la Convention de mise en œuvre de l'écoconditionnalité dans la production porcine au Québec. Cet accord, prévoyait qu'une équipe spéciale formée à cet effet devait transmettre au ministre un Plan de mise en œuvre de l'écoconditionnalité pour la production porcine. L'UMQ demande au MAPAQ où en sont les modalités d'application permettant la mise en œuvre graduelle du principe de l'écoconditionnalité et de moduler le Plan d'accompagnement agroenvironnemental

« Ferme par ferme » en ce sens. Ce Plan s'intègre dans la stratégie agroenvironnementale du MAPAQ présentée en octobre 2002 et a comme objectif de proposer des solutions concrètes à l'adaptation de chaque entreprise agricole aux normes issues du *REA*.¹⁹ À cet effet, le MAPAQ fournira aux exploitations agricoles des ressources humaines et financières.

Ainsi, le Plan d'accompagnement, qui pave la voie à la mise en place du principe d'écoconditionnalité, est soutenu par des investissements de 257 M\$²⁰ et est destiné aux agriculteurs qui doivent se conformer, d'ici 2010, aux nouvelles normes environnementales issues du *REA*. L'industrie agricole au Québec reçoit de l'aide gouvernementale sous diverses formes à chaque fois qu'une nouvelle réglementation entre en vigueur. Le programme Prime-Vert en est un autre exemple. À cet égard, les agriculteurs sont donc privilégiés par rapport au monde municipal puisque ce dernier doit très souvent compter sur ses propres ressources existantes afin de s'adapter aux nouvelles exigences gouvernementales ou au transfert de responsabilités.

L'écoconditionnalité est un outil susceptible d'appuyer une gestion intégrée des problématiques environnementales et de l'activité agricole à travers la mise en commun de la réglementation du MENV, l'accompagnement des agriculteurs par le MAPAQ et le soutien financier du FADQ. La MAPAQ envisage des mesures telles que la gestion rigoureuse de la fertilisation, l'implantation de bandes riveraines, l'établissement d'un lien fonctionnel et contractuel concernant les programmes de la FADQ, pour inciter les producteurs au respect des normes environnementales, la rotation des cultures et la réduction de l'érosion. L'UMQ désire savoir quels indicateurs seront utilisés afin d'évaluer l'efficacité de l'écoconditionnalité dans l'amélioration de la qualité de l'eau, notamment au niveau de la réduction des quantités de phosphore, la diminution de la pollution diffuse et la réduction des odeurs. L'Union désire également connaître quels programmes particuliers parmi l'Assurance-stabilisation du revenu, le Compte de stabilisation du revenu agricole, le Remboursement des taxes foncières et le Financement agricole, deviendront écoconditionnels, c'est-à-dire les programmes pour lesquels le

montant de l'aide reçue par l'agriculteur sera tributaire de sa performance environnementale.

Toutefois, rappelons que la mise en place de l'écoconditionnalité risque de n'apporter qu'une partie de la solution au respect des normes environnementales et elle devra nécessairement être assortie de diverses mesures incitatives ou dissuasives à respecter les normes.

3.2.2 La gestion intégrée par bassin versant

L'approche par bassin versant soulève un intérêt particulier au Québec, notamment depuis les audiences génériques sur la gestion de l'eau au Québec. Cette approche fut consacrée plus récemment dans la *PNE* du gouvernement du Québec, où la gestion par bassin versant est l'approche privilégiée pour assurer la protection et la conservation des cours d'eau de la province.

Dans les bassins versants compris dans des zones fortement agricoles, telles que les basses-terres du Saint-Laurent, on observe des dépassements considérables du critère de phosphore établi par le MENV. Le cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec (GIBV) entend d'ailleurs assurer une meilleure prise en charge des impacts cumulatifs des actions, plans, politiques et programmes qui touchent les cours d'eau. L'UMQ estime que le comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC), créé en 1994, constitue un des exemples inspirants de gestion par bassin versant.

La *PNE* souligne le rôle névralgique des municipalités et des MRC au sein des comités de bassins. La sphère municipale, dont les membres de l'UMQ constituent une partie importante, entend participer activement à ces nouvelles structures-conseils, et ce, dans le respect de leur champ de compétences en aménagement du territoire et en protection de l'environnement, tout en appuyant le principe de l'imputabilité des élus municipaux. Les comités de bassins sont appelés à devenir des forums d'échange, de concertation et de planification entre les divers usagers de la ressource. Dans le cas qui nous occupe, les

comités de bassins représenteront selon l'UMQ un lieu privilégié pour établir un véritable dialogue entre les agriculteurs et les municipalités, afin d'en arriver à des solutions relatives aux conflits d'usages, à la pollution ponctuelle par le lisier et à la pollution diffuse.

Pour ce qui est des considérations touchant la composition des comités²¹, selon l'UMQ, le MENV doit s'assurer de la juste représentativité de l'ensemble des usagers de la ressource. Ceci préservera l'authenticité et la crédibilité des comités de bassins et évitera le déséquilibre occasionnel vécu au sein des comités consultatifs agricoles, tel qu'énoncé à la section 2.3.3. À cet égard, le MENV doit privilégier le mode « collège électoral » des membres, comme c'est le cas dans les comités zones d'intervention prioritaires (ZIP). L'objectif de cette proposition est une véritable représentativité des acteurs de l'eau, tant locaux que régionaux, publics que privés, qui sont présents dans le bassin versant.

Reste à savoir si les 33 nouveaux comités de bassins de rivières prioritaires, créés dans la foulée de la *PNE*, et les autres qui existaient déjà obtiendront les données, l'expertise, les ressources financières et surtout la mobilisation des usagers/utilisateurs pour accomplir leur mandat dans une perspective à long terme.

Sur une base volontaire, plusieurs organisations de bassin versant ont déjà été créées au cours des dernières années, avant même la sortie de la *PNE*. Ces organismes sont majoritairement regroupés au sein du Réseau des organismes de rivière du Québec²² (Réseau d'OR). Celui-ci vise à promouvoir la gestion intégrée et durable des ressources en favorisant une approche écosystémique. Il est à noter que, malgré l'implication prochaine du gouvernement dans la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, il reviendra toujours aux acteurs locaux de prendre l'initiative de créer des organisations de bassin versant.

C'est sur la base des expériences des organisations de bassin déjà en place que l'UMQ a décidé d'entreprendre la rédaction du Guide pour la mise en place d'une organisation de

bassin versant au Québec, en collaboration avec la Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, et ce, afin de répondre le plus rapidement possible aux besoins d'organismes et de groupes de personnes intéressés à mettre en place des organisations de bassin versant, que le cours d'eau soit prioritaire ou non. Ce guide sensibilise également le monde municipal à l'organisation et au plan de travail d'un organisme de bassin.

De plus, il est important de préciser que d'ici quelques temps, un Cadre de référence élaboré par le MENV, en concertation avec les ministères et organismes impliqués dans la *PNE*, définira les modalités de la mise en œuvre de la gestion intégrée par bassin versant, notamment sur les plans financier, technique et scientifique. Dès que le MENV aura rendu public ce Cadre, une nouvelle édition du guide²³ sera publiée, afin de l'adapter au nouvel encadrement.

3.2.3 Saint-Laurent Vision 2000

Saint-Laurent Vision 2000 (SLV 2000) est le résultat d'un partenariat entre Environnement Canada, le MENV, Pêches et Océans Canada et la Société de la faune et des parcs du Québec. L'organisme non-gouvernemental Stratégies Saint-Laurent, issu du programme Suivi de l'état du Saint-Laurent de SLV 2000, agit au niveau de la concertation des collectivités riveraines tout en fournissant un appui aux comités Zone d'intervention prioritaire (ZIP). Les comités de bassin existants et nouvellement créés par la *PNE* pourront consulter les études des comités ZIP et travailler en complémentarité avec eux.

Le MENV a évalué que 42 municipalités s'approvisionnent à même le Saint-Laurent, ce qui représente 2 milliards de litres d'eau par jour pour l'approvisionnement de 45% de la population du Québec. SLV 2000 estime que plus de 80 % des québécois vivent actuellement sur les rives du fleuve. Ils ont d'ailleurs publié dernièrement un portrait global de l'état du Saint-Laurent portant sur l'eau, les sédiments, les ressources biologiques et les usages.

Dans le cadre de son programme « Agriculture » de la phase III du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000, l'organisme s'est concentré sur les bassins versants de la rivière Boyer, Chaudière, L'Assomption, Etchemin, Richelieu, Saint-François, Nicolet, Bayonne et Yamaska. SLV2000 a produit le « bilan de santé » de chacun de ces bassins versants. Dans ces portraits, l'assainissement municipal et industriel (urbain) semble être sur la bonne voie ou du moins présente des avancées encourageantes. Or, pour chacune des rivières étudiées, le volet de l'assainissement agricole est celui qui présente les défis les plus importants à relever.

Par exemple, le bilan du sous-bassin de la rivière Yamaska et le bassin de la rivière L'Assomption présentent les plus hauts taux de production annuelle de fertilisants d'origine animale. En effet, les volumes de fumier et lisier générés représentent respectivement 23 000 et 5 400 tonnes d'azote et, 6 700 et 1 250 tonnes de phosphore. Notons que les producteurs agricoles de ces deux bassins achètent d'importantes quantités d'engrais minéraux pour combler les recommandations théoriques de fertilisation, même en présence d'un volume substantiel d'engrais naturels disponibles. Les entreprises agricoles dépensent près de 25 millions de dollars en fertilisants minéraux par année dans le bassin de la Yamaska, ce qui représente une source supplémentaire d'éléments nutritifs équivalant à plus de 13 200 tonnes d'azote et de 3 800 tonnes de phosphore.

Pour résoudre les pressions environnementales et les conflits d'usage, le partenariat entre les différents acteurs et groupes d'intérêts (agriculteurs, citoyens, élus municipaux, gouvernement, experts, etc.) semble la méthode la plus porteuse selon, à la fois, SLV2000, la GIBV et la gestion intégrée du Saint-Laurent. La mise en commun de l'information entre les partenaires permet de mettre en œuvre des solutions concrètes aux problèmes régionaux le plus rapidement possible.

3.2.4 Un chantier pour une agriculture respectueuse de l'eau

Le Chantier pour une agriculture respectueuse de l'eau de l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) est un projet constructif venant appuyer le développement d'une agriculture durable au Québec. L'UQCN a sillonné six régions du Québec dans un vaste exercice de consultation et de réflexion collective sur le devenir de l'agriculture durable. Plus de 700 citoyens, dont des agriculteurs, des agronomes, des citoyens des zones rurales, des représentants du monde municipal, etc. ont participé à ces réflexions et à ces débats qui donneront lieu au colloque « Développer une agriculture respectueuse de l'eau : un défi pour les agriculteurs, un défi pour la société pour une agriculture respectueuse de l'eau ». L'UMQ est particulièrement fière d'être partenaire de cette initiative qui arrive à point. Nous recommandons à la Commission de consulter les résultats de ce projet dans l'élaboration de son rapport, pour y puiser des pistes de solutions pour une cohabitation harmonieuse entre les usagers du territoire agricole et d'une stratégie de développement durable de l'industrie porcine pour le Québec.

3.2.5 Des Codes de gestion des pesticides utilisés en milieu urbain et agricole

L'UMQ se réjouit de l'adoption, le 5 mars 2003, de nouvelles règles plus sévères qui vont régir progressivement l'utilisation et la vente des pesticides au Québec. Le Code respecte deux principes fondamentaux qui guident les actions municipales, soit la protection de la santé des citoyens ainsi que celle des écosystèmes. Le fait que l'application de pesticides sur les espaces verts publics, parapublics et municipaux soit interdite et que cette interdiction s'étendra d'ici trois ans à l'ensemble des espaces verts privés et commerciaux rejoint la position qu'a défendue l'UMQ devant le Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain, en janvier dernier.

Du côté du secteur agricole, même si le volume de pesticides consommés est quelque peu inférieur à ce qu'il était il y a quelques années, on peut quand même conclure à une pression additionnelle sur l'environnement car les produits sont plus efficaces en petites doses, mais souvent plus dommageables pour le milieu récepteur.

S'il tombe sous le sens que le milieu urbain doit mettre l'épaule à la roue afin de diminuer l'utilisation des pesticides, il coule de source que le secteur agricole qui domine le marché des pesticides en s'accaparant à peu près 73 % des ventes totales de pesticides au Québec en 1996, doit faire de même en assimilant les pratiques de la lutte intégrée. Pour l'UMQ, la diminution de l'utilisation des pesticides devrait également faire partie des indicateurs de l'écoconditionnalité et être prise en compte par l'agronome, lors de l'évaluation du Plan agroenvironnemental de fertilisation.

C'est pourquoi, nous recommandons l'élaboration d'un code de gestion des pesticides destiné au secteur agricole, puisque la dispersion des grandes quantités de pesticides et insecticides utilisés nécessite une action concertée de contrôle. Ce code pourrait inclure des mesures incitatives qui encourageraient les agriculteurs ayant recours à des produits chimiques posant des risques pour la santé humaine et l'environnement à modifier leurs choix de consommation en se tournant vers une combinaison de méthodes alternatives plus écologiques. Ce changement progressif dans la politique d'achat de la sphère agricole québécoise apportera des changements dans l'offre des fournisseurs de produits chimiques.

Par exemple, des producteurs agricoles du bassin versant de la rivière Yamaska ont déjà travaillé dans cette direction en mettant sur pied l'association Cultures sans herbicides qui a permis à des fermes de réaliser des essais concluants de productions végétales sans avoir recours aux pesticides.

3.2.6 La réappropriation des usages récréotouristiques

Les engagements 52 à 56 de la *PNE* visent les actions qui favorisent les activités récréotouristiques liées à l'eau. Ces dernières ont effectivement un apport économique et social indéniable, non seulement pour les municipalités, mais pour l'ensemble de la société québécoise. Néanmoins, le leadership des municipalités à cet égard est amenuisé par les effets néfastes de la pollution d'origine agricole qui amoindrissent grandement les possibilités de projets novateurs liés aux usages récréotouristiques. À cet effet, l'UMQ

désire connaître les modalités afférentes au programme d'aide destinée aux municipalités riveraines du Saint-Laurent pour des initiatives touchant l'aménagement des rives et l'accès à l'eau (engagement 52 de la *PNE*).

3.3 La soustraction de certains projets à l'exigence d'un certificat d'autorisation

Il faut se rappeler qu'en principe, les activités agricoles sont soustraites à l'exigence de l'obtention du certificat d'autorisation de l'article 22 de la *LQE*. Cette exclusion est exprimée au paragraphe 12° de l'article 2 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.R.Q., Q-2, r.1.001, ci-après cité : *Règlement d'application*). Jusqu'au 15 juin 2002, cette exemption ne s'appliquait pas aux projets de construction et d'activités reliés à l'élevage des animaux visés aux articles 1(1) et 70 du *RRPOA* pour lesquels un certificat d'autorisation de l'article 22 *LQE* était obligatoire. De plus, le promoteur d'un projet ainsi assujetti à l'article 22 devait, conformément à l'article 8 du *Règlement d'application*, fournir au ministre de l'Environnement, un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité locale attestant que la réalisation du projet ne contrevenait à aucun règlement municipal.

Il n'en est plus ainsi depuis le 15 juin 2002, date d'entrée en vigueur des articles 39 à 43 du *REA* qui a remplacé le *RRPOA*.

En vertu de ces dispositions, seules sont assujetties à l'article 22 *LQE* l'implantation d'un nouveau lieu d'élevage dont la production annuelle de phosphore ($P_2 O_5$) sera supérieure à 3 200 kg ou l'augmentation de la production annuelle de phosphore d'un tel lieu qui la fait passer à plus de 3 200 kg, à condition que cette augmentation soit supérieure à 500 kg (*Règlement sur les exploitations agricoles*, art. 42).

Les projets en deçà de ce seuil ne seront plus assujettis à l'exigence d'obtenir un certificat d'autorisation. Ceux qui sont énumérés aux articles 39 et 40 du *Règlement sur les exploitations agricoles*, et cela inclut l'implantation d'un nouveau lieu d'élevage avec gestion sur fumier liquide dont la production annuelle de phosphore n'excède pas

3 200 kg, ne seront assujettis qu'à deux formalités : un avis de projet donné au ministre de l'Environnement au moins 30 jours avant la réalisation du projet et, dans les 60 jours de sa réalisation, une attestation de conformité des travaux au *Règlement* et à l'avis de projet fournie par un agronome ou un ingénieur.

Puisque les projets relatifs à l'élevage visés aux articles 39 et 40 ne sont plus assujettis à l'article 22 *LQE*, le promoteur n'a donc plus à obtenir, au préalable, le certificat municipal de non-contravention à la réglementation prévu à l'article 8 du *Règlement d'application*.

Une difficulté importante se soulève quant à l'application du seuil d'assujettissement de l'article 42. Ce seuil se situe à 3 200 kg de phosphore produit annuellement par le nouveau lieu d'élevage. L'article 3 du *Règlement sur les exploitations agricoles* définit la « production annuelle de phosphore (P_2O_5) » comme suit :

« « production annuelle de phosphore (P_2O_5) » Volume annuel en mètres cubes de déjections animales produites par un lieu d'élevage multiplié par la concentration moyenne en phosphore (P_2O_5) en kilogrammes par mètre cube de ces déjections animales. ».

Or, s'il est relativement facile d'établir le volume annuel des déjections animales produites par un lieu d'élevage, il en va tout autrement de « la concentration moyenne » en phosphore des déjections ainsi produites. Il n'existe aucune disposition réglementaire définissant cette notion et, selon les renseignements qui nous ont été fournis, il s'agit d'un paramètre variable en fonction de divers éléments, comme par exemple, la teneur au phosphore des aliments fournis aux animaux. Selon le ministère de l'Environnement, il existe divers documents, dont le *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne fait aucune mention, qui permettraient d'établir cette concentration²⁴ Apparemment, le Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ) définira une méthode de calcul du phosphore selon les caractéristiques des divers types de fumiers.

On peut ainsi juger de la difficulté pour les autorités municipales d'évaluer la légalité d'un projet d'implantation de lieu d'élevage sur leur territoire à partir du texte de ce règlement. Cette difficulté sera encore aggravée du fait qu'à nulle part dans ce règlement est-il prévu que les renseignements, tels l'avis de projet, l'analyse annuelle de la teneur fertilisante des déjections animales produites (art. 28), les registres d'épandage (art. 27) et autres documents que l'exploitant doit fournir ou garder disponibles pour le ministère de l'Environnement ne puissent être communiqués à la municipalité.

Il est clair que puisque les municipalités ont la responsabilité d'appliquer les distances séparatrices, elles doivent pour ce faire, connaître le nombre d'unités animales présents dans un bâtiment d'élevage. Avant l'entrée en vigueur du *REA*, dans le cadre des demandes de certificats d'autorisation, il y avait une intervention préalable de la municipalité par la vérification de la conformité du projet à la réglementation municipale. La municipalité ne sera donc plus informée de l'évolution du nombre d'unités animales dans un bâtiment que si un permis de construction est requis.

Rappelons que le 2 décembre dernier, le ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau, a annoncé que le Registre public des productions animales pouvait être consulté à partir de cette date sur le site du MENV. Ce registre comprend les demandes de certificats d'autorisation en traitement ainsi que les certificats d'autorisation délivrés depuis le 15 juin 2002, date de l'entrée en vigueur du *REA*. Il a également annoncé que les avis de projets en milieu agricole seront eux aussi accessibles dès que l'Assemblée nationale aura adopté les dispositions législatives nécessaires.

Dans ce contexte et afin que les municipalités puissent s'acquitter plus facilement de leurs responsabilités en matière de planification de l'aménagement de leur territoire et d'application et de contrôle des distances séparatrices, l'UMQ demande au MENV de modifier le *REA* pour introduire une disposition précisant « *la concentration moyenne* » en phosphore des déjections et une disposition obligeant le ministère de l'Environnement à transmettre les avis de projet à la municipalité dans laquelle se situe l'entreprise visée

par cet avis de projet, l'analyse annuelle de la teneur fertilisante des déjections animales produites ainsi que les registres d'épandage.

3.4 L'inefficacité du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement face aux projets de l'industrie porcine

Pour être assujéti au processus d'évaluation d'impacts, un projet d'entreprise porcine doit être assujéti à l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (REEIE)* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9) :

« la construction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs bâtiments d'une exploitation de production animale dont le nombre total égalera ou dépassera alors 600 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier liquide ou 1000 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier semi-solide ou solide, au sens des définitions prévues à l'article 1 du projet de Règlement relatif aux exploitations de production animale publié à la Partie II de la Gazette officielle du Québec le 30 août 1978, 110e année, no 42, aux pages 5669 à 5699 ».

L'article 3 du *REA* donne la définition suivante d'un « lieu d'élevage » :

« Ensemble d'installations d'élevage et d'ouvrages de stockage qui appartiennent à un même propriétaire et dont la distance d'une installation ou d'un ouvrage avec l'installation ou l'ouvrage le plus rapproché est d'au plus 150 m ».

En outre, depuis l'adoption du *REEIE*, la direction des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement a reçu très peu de projets de fermes porcines qui exigeaient la réalisation d'une étude d'impact. La directive sur les projets agricoles énonce toutes les étapes nécessaires à la préparation d'une étude d'impact par le promoteur dont la finalité est l'obtention d'un certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement. *Toutefois, il y aurait certaines entreprises porcines qui contourneraient légalement la réglementation en plaçant leurs bâtiments à une distance de plus de 150 mètres les uns des autres sur deux ou trois lots agricoles. L'industrie porcine a donc trouvé le moyen de s'implanter ou de croître sans avoir à subir tous les aléas qu'entraînent le processus d'évaluation des impacts tel que prescrit par le REEIE.*

Force est de constater que le *REEIE* et le *REA* ne font pas référence aux mêmes paramètres : le premier prend comme critère les « unités animales » alors que le second tient compte de la « quantité de phosphore » produite annuellement. Ces deux régimes distincts ne facilitent pas l'interprétation de ces règlements. Ces derniers auraient dû faire l'objet d'une révision simultanée avant l'adoption du *REA*. L'UMQ souhaite que le *MENV* harmonise ses deux règlements sur la façon d'établir les seuils de référence et de démontrer pourquoi la quantité de phosphore a été retenue comme « baromètre » en faisant le parallèle avec le critère « unité animale ».

Fait intéressant à noter, le processus d'évaluation d'impact implique une analyse des conséquences économiques, sociales et environnementales d'un projet assujéti et peut comprendre une session d'audiences publiques obligatoires. Voilà donc un forum où tous les citoyens peuvent prendre connaissance du projet, posent des questions en rapport à celui-ci et transmettent leurs préoccupations à la fois au promoteur et au législateur. Pour l'UMQ, cette valeur donnée à la participation publique est inhérente à la démocratie québécoise locale et un des outils qui pave la voie vers une cohabitation harmonieuse des usages en zone verte et blanche.

3.5 Les cours d'eau municipaux : survol des compétences et la responsabilité des municipalités

Il existe au Québec deux régimes juridiques applicables aux municipalités à l'égard des cours d'eau, soit celui du *Code municipal* et celui de la *Loi sur les cités et villes*. Selon le *Code municipal*, un cours d'eau municipal local est un cours d'eau situé entièrement sur le territoire d'une municipalité locale alors qu'un cours d'eau qui sépare des municipalités locales ou qui coule dans plusieurs municipalités locales est considéré comme un cours d'eau régional. Cependant, une MRC ou un bureau des délégués (lorsque le cours d'eau est compris dans plusieurs MRC) peut déclarer régional un cours d'eau qui est local par nature. Inversement, la MRC ou le bureau des délégués peut déclarer local un cours d'eau qui est régional par nature.

La *Loi sur les cités et villes* ne contient pas de définition de cours d'eau municipal et la doctrine est à l'effet d'appliquer les définitions du *Code municipal*. Cependant, seuls les cours d'eau des municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* ont le statut de cours d'eau municipal.

Depuis 1996, un cours d'eau régional inclut la partie d'un cours d'eau local qui est située dans une municipalité locale régie par la *Loi sur les cités et villes*, de sorte que cette partie du cours d'eau devient assujettie au *Code municipal*.

Par ailleurs, le transfert de compétences et l'échange de personnel entre les municipalités locales et la MRC à l'égard des cours d'eau municipaux, ainsi que le désengagement du MAPAQ, ont eu pour effet de créer une confusion juridique pour le citoyen ainsi qu'une gestion moins rigoureuse et intégrée des cours d'eau municipaux.

Les municipalités régies par le *Code municipal* ont l'obligation d'assurer le bon état des cours d'eau municipaux qui sont de leur compétence soit les cours d'eau locaux. Les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* ont une responsabilité limitée aux cours d'eau municipaux locaux qu'elles ont réglementés. Par ailleurs, il est à noter que dans toutes les provinces canadiennes, à l'exception du Québec et de l'Ontario, les cours d'eau sont tous sous juridiction provinciale.

Le *Code municipal* définit un cours d'eau municipal comme étant une rivière ou un cours d'eau naturel non navigable ni flottable ou un cours d'eau artificiel qui égoutte plus de deux terrains. Cette définition est également applicable aux cours d'eau dans les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes*. Cette définition comporte cependant plusieurs difficultés d'interprétation et fait l'objet de nombreux litiges. Le caractère de navigabilité et de flottabilité ainsi que les petits embranchements de cours d'eau posent notamment des problèmes.

En résumé, les principaux problèmes rencontrés depuis plusieurs années relativement à la gestion des cours d'eau municipaux ont trait à la complexité et à la désuétude de la

législation, à la définition et au statut des cours d'eau municipaux, au retrait du MAPAQ de ce secteur d'activité, à la répartition des coûts de gestion de ces cours d'eau et au bureau des délégués. Pour remédier à ces problématiques de taille, l'UMQ propose, de manière générale une révision en profondeur du régime juridique des cours d'eau municipaux. Il importe particulièrement d'adopter un régime juridique municipal unique en matière de cours d'eau municipaux pour l'ensemble des municipalités du Québec.

À cet effet, l'UMQ suggérait que le futur régime juridique fasse en sorte qu'une municipalité locale ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui sont situés tout entier sur son territoire et que la MRC ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui séparent des territoires municipaux ou qui sont situés sur plus d'un territoire municipal. Par contre, avec l'adoption du projet de loi n° 77, *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté* toute municipalité locale a l'obligation de céder la gestion de ses cours d'eau à sa MRC. Le temps nous dira la teneur des effets de ce choix gouvernemental sur la gestion du territoire et si celui-ci améliorera la qualité des cours d'eau municipaux.

Plus précisément, l'UMQ proposait à la Commission sur la gestion de l'eau que le futur régime juridique prévoit :

- qu'il appartient au citoyen de procéder au nettoyage des berges du cours d'eau municipal, à moins que la municipalité en décide autrement; à défaut par le citoyen d'agir, la municipalité peut intervenir à sa place et lui en réclamer les frais ;
- que la municipalité puisse décréter qu'elle assumera elle-même, à la place du citoyen, le nettoyage des berges du cours d'eau municipal. Elle peut décider de procéder également à son aménagement et à son entretien. La municipalité engage sa responsabilité uniquement si elle décide d'intervenir.

L'UMQ demandait que la notion d'indemnité prévue au *Code municipal* soit enlevée puisqu'elle ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. Malgré ce retrait, les propriétaires riverains conservaient leurs recours de droit civil lors de dommages découlant de négligence ou d'abus par l'exécutant des travaux.

De plus, les lois municipales devraient être modifiées de manière à indiquer que la répartition des coûts des travaux dans les cours d'eau municipaux soit déterminée par règlement du conseil municipal et, qu'à défaut d'un tel règlement, celle-ci soit basée sur la superficie du bassin de drainage. L'UMQ demande au gouvernement de maintenir le droit de passage aux municipalités, actuellement prévu à l'article 775 du *Code municipal*, pour avoir accès aux cours d'eau municipaux et y effectuer les travaux requis.

Selon l'UMQ, la définition de cours d'eau municipal doit être révisée de manière à éviter les problèmes d'interprétation.

Dans la foulée de la *PNE*, l'UMQ souhaite privilégier une gestion intégrée par bassin versant des cours d'eau municipaux.

3.6 La protection des cours d'eau municipaux

Selon Saint-Laurent Vision 2000, l'épandage excessif de lisier à des doses supérieures aux besoins nutritifs des végétaux devient vite un facteur important de pollution de l'eau. Dans la même veine, l'aménagement et l'entretien des cours d'eau à des fins agricoles ont souvent un effet dévastateur sur les berges et les écosystèmes aquatiques. Les aménagements hydro-agricoles suscitent plusieurs problèmes. En effet, au cours des trois dernières décennies, on a installé environ 300 000 kilomètres de drains souterrains sur 700 000 hectares, soit près du tiers des terres cultivées. De plus, 25 000 kilomètres de cours d'eau ont été redressés, reprofilés, recalibrés et artificialisés. Ces travaux causent des engorgements des cours d'eau en période d'inondation et une réduction appréciable des débits en période d'étiage. L'aménagement des cours d'eau a également rendu les berges très vulnérables à l'érosion, surtout en période de débit de pointe.

Les quantités de phosphore et d'azote générées par les fermes d'élevage accélèrent l'eutrophisation des cours d'eau, un phénomène qui nuit aux espèces aquatiques et favorise une croissance trop rapide des algues et des plantes aquatiques.

On reconnaît également que des bandes de végétation de 15 à 30 mètres sont nécessaires pour la protection des cours d'eau. Or, le drainage agricole a diminué la présence de la végétation, voire éliminé le couvert végétal.

Tel qu'énoncé précédemment, la pollution diffuse résultant du ruissellement des matières fertilisantes dans les cours d'eau est une cause importante de contamination du milieu hydrique, particulièrement dans les régions du Québec où se pratique l'agriculture la plus intensive. Un des moyens de réduire l'impact environnemental négatif de l'épandage de lisier et d'autres déjections animales consiste à réserver des « bandes riveraines » le long des cours d'eau dans lesquelles l'épandage est interdit.

La réglementation environnementale afférente aux activités agricoles a d'ailleurs toujours compris des dispositions de ce type depuis 1981, date d'entrée en vigueur du *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*.

L'actuel *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* contient d'ailleurs une disposition de cette nature à son article 30 :

« 30. L'épandage de matières fertilisantes est interdit dans les espaces suivants :

1. un cours ou plan d'eau ainsi qu'à l'intérieur de la bande riveraine dont les limites sont définies par règlement municipal ;
2. en l'absence d'une bande riveraine définie par règlement municipal ;
 - a) dans un cours d'eau, un lac, un marécage d'une superficie minimale de 10 000 m² ou dans un étang ainsi qu'à l'intérieur d'une bande de 3 m de ceux-ci ;
 - b) dans un fossé agricole et à l'intérieur d'une bande de 1 m de ce fossé.

Le sous-paragraphe a du paragraphe 2^o du premier alinéa s'applique aux sections de cours d'eau dont l'aire totale d'écoulement (largeur moyenne multipliée par la hauteur moyenne) est supérieure à 2 m².

L'épandage des déjections animales doit être fait de manière à ce que les déjections ne ruissellent pas dans les espaces énumérés au premier alinéa.

Aux fins de déterminer la bande riveraine des lieux mentionnés au premier alinéa, la mesure est prise à partir de la ligne des hautes eaux. De plus, s'il y a un talus, cet espace doit inclure une largeur d'au moins 1 m sur le haut de ce talus. ».

On constate, à la lecture de l'article 30, que la norme provinciale est supplétive à l'exigence réglementaire municipale. On est donc en présence d'une exception expresse à la règle d'inopérabilité exprimée à l'article 124 *LQE* (voir section 2.5.4).

Il s'agit ici d'un pouvoir dont toute municipalité locale devrait se prévaloir. En effet, en l'absence de règlement municipal, la mesure de protection des cours d'eau assurée par l'article 30 du *Règlement sur les exploitations agricoles* constitue un net recul par rapport aux normes antérieures contenues dans les règlements de 1981 et de 1997. *Ainsi, par exemple, la largeur des bandes de protection a été réduite dans le règlement de 2001, notamment à l'égard des fossés agricoles pour lesquels elle est passée de 5 à 1 mètre, la notion de cours d'eau protégé ou répertorié justifiant une bande riveraine plus large a été abandonnée et, au surplus, toute protection est disparue à l'égard des sections de cours d'eau dont l'aire totale d'écoulement n'est pas supérieure à 2 m².*

Afin de préserver les cours d'eau exceptionnels, l'UMQ recommande dans la foulée de la *Politique nationale de l'eau*, la création d'un Registre des rivières patrimoniales protégées qui commande l'établissement d'une bande riveraine qui respecte l'équilibre du milieu récepteur.

3.6.1 Pour l'établissement de véritables bandes riveraines en zone agricole

Dans le milieu naturel, la rive joue un rôle écologique de premier plan. Selon le MENV, « *la valeur de la rive est en grande partie conditionnée par la présence d'une bande de végétation naturelle. Celle-ci représente tout à la fois un habitat pour la faune et la flore, une barrière contre l'apport de sédiments aux cours d'eau, un rempart contre l'érosion, un écran au réchauffement excessif de l'eau, un régulateur du cycle hydrologique, un filtre pour les nutriments et finalement, un brise-vent naturel* ». Le 18 janvier dernier, à la

Commission sur le développement durable de la production porcine, un représentant du MENV a soutenu que « *la protection des bandes riveraines, le filtre de base utilisé contre la pollution diffuse, était un échec en milieu agricole parce que les normes sont de sept à dix fois inférieures aux besoins de survie des espèces vivantes et aux exigences de rétention dans les champs des engrais, pesticides et sédiments* »²⁵.

Lors de l'élaboration en 1996 de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, le MENV a modifié les normes légales qui étaient exigées auparavant (1987), sans toutefois avoir procédé à l'élaboration préalable d'un bilan de leur efficacité et de leur application en milieu agricole. Alors que les spécialistes du MENV recommandent des bandes riveraines de 20 à 30 mètres, la norme actuelle est de 3 mètres partout en bordure des cours d'eau et 1 mètre en bordure des fossés. Selon un biologiste de la Direction du suivi de l'état de l'environnement du MENV, une bande riveraine inférieure à 10 mètres constitue du « maquillage écosystémique » car celle-ci n'offre alors pas assez d'espace aux espèces pour se déplacer, chasser et s'alimenter efficacement. « *Il ne suffit pas de valoriser la fonction de filtre de cette bande ; il faut aussi s'assurer que la production des champs ne détruise pas les écosystèmes agro-écologiques riverains, ce qui est le fait des bandes moins larges* ». Étant donné l'importance du rôle écologique des bandes riveraines, l'UMQ demande instamment au MENV de travailler en partenariat avec les municipalités locales et les MRC pour assurer leur protection.

Par ailleurs, le MENV doit procéder à la révision des règles sur la protection des rives et des milieux humides dans le cadre de la *Politique nationale de l'eau*. L'UMQ estime qu'il s'agit là d'une belle occasion pour le ministère de prendre en compte les constats de ses propres spécialistes dans l'élaboration de nouvelles règles plus strictes. Celles-ci devraient notamment empêcher l'industrie agricole d'exploiter ses champs sans la présence d'une bande riveraine adéquate, en dépit de la surfertilisation généralisée des champs disponibles.

Au Québec, la révision du cadre législatif devra appuyer de manière constructive les municipalités et les MRC puisque le MENV les a forcées avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à utiliser et à appliquer ses propres normes de protection riveraine. Dans les régions agricoles, le législateur doit reconnaître l'énorme tâche qui incombe aux municipalités de faire front au lobby agricole dans l'adoption et l'application de règlements municipaux concernant les bandes riveraines. À cet égard, le MENV, dans le but d'augmenter le taux de conformité aux normes²⁶, doit fournir des outils à toutes les municipalités et MRC du Québec, en offrant avec l'UMQ des sessions de formation récurrentes sur la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, les cours d'eaux municipaux et autres.

3.7 La protection de l'eau potable : qui paiera ?

Les liens entre la qualité de l'environnement et la prospérité économique sont bien réels. Une bonne part des budgets municipaux sont actuellement consacrés aux « coûts verts », et tout semble indiquer que les investissements qui y sont reliés iront en augmentant dans les années à venir, spécialement quand on pense aux exigences des citoyens sur le plan de la santé, de la qualité de l'air, de l'eau et du sol ainsi qu'aux nouvelles réglementations.

Une des missions premières des municipalités est de fournir une eau potable en quantité suffisante et de bonne qualité aux citoyens et aux entreprises. Les municipalités ont également le devoir d'assainir les eaux usées du secteur urbain. L'eau est donc une préoccupation fondamentale au sein des municipalités, celles-ci ayant à cœur de préserver, à la fois sa qualité et son renouvellement.

Le gouvernement du Québec et les municipalités ont investi près de 6,7 milliards de dollars dans la dépollution des effluents municipaux (Programme d'assainissement des eaux du Québec lancé en 1978). De plus, les municipalités consacrent annuellement des sommes importantes dans la gestion et l'opération des infrastructures d'épuration des eaux usées. Si, globalement, on peut constater que l'eau au Québec est de qualité relativement bonne lorsqu'on la compare à celle de la plupart des pays industrialisés,

c'est beaucoup moins vrai dans les bassins agricoles du Sud-ouest du Québec en raison de la pollution diffuse agricole. Par conséquent, *les gains environnementaux obtenus à grands frais des contribuables québécois sont en partie anéantis par l'accroissement de la pollution diffuse d'origine agricole.*

La pollution d'origine agricole représente donc, aux yeux du monde municipal, LE conflit d'usage de l'eau le plus important au Québec. Tel que mentionné dans notre mémoire à la Commission sur la gestion de l'eau, bien que le gouvernement du Québec et les municipalités aient investi des sommes colossales dans l'épuration des eaux usées municipales, la croissance de la pollution diffuse agricole compromet les efforts consentis par l'ensemble de la collectivité québécoise pour retrouver les usages de l'eau.

C'est dans cette conjoncture que la *Politique nationale de l'eau* induira de nouvelles dépenses pour les municipalités dont les ressources financières et fiscales sont déjà limitées et ne permettent pas d'accomplir les objectifs incombant aux municipalités. Parmi les mesures préconisées pour la mise en œuvre de la *PNE*, la réfection des infrastructures d'aqueducs et d'égouts requiert des investissements de l'ordre de 3 milliards de dollars, dont 1 milliard doit être assumé par les municipalités, avec l'objectif d'un taux de renouvellement des réseaux de l'ordre de 1% d'ici 2010. De plus, les exigences relatives au *Règlement sur la qualité de l'eau potable* vont entraîner des coûts supplémentaires en infrastructures pour les municipalités, qui sont évalués à 500 millions de dollars par la *Coalition pour le renouvellement des infrastructures*. Ces coûts viennent s'ajouter au besoin d'investissement annuel d'un milliard de dollars pendant 15 ans afin d'arriver à une mise à niveau acceptable. D'autres dépenses en formation et en opérations sont à prévoir dans l'application de la *Politique*. Il peut s'agir par exemple des coûts de réalisation d'études pour l'élaboration des plans d'intervention, ceux-ci étant exigés par le gouvernement pour le versement d'aide financière dans le cadre des programmes d'infrastructures.

Selon l'UMQ, la progression croissante des externalités sociales et environnementales négatives associées à l'industrie agricole et à la production porcine doit être ralentie par l'adoption d'un cadre de développement durable de la production porcine. À l'heure actuelle, l'ensemble de la collectivité québécoise défraie les coûts associés à la dette générée par la pollution agricole ponctuelle et diffuse. L'UMQ recommande au gouvernement, lors de l'établissement des objectifs de croissance de l'industrie porcine, de tenir compte des coûts environnementaux et sociaux qui y sont reliés, et ce, de façon quantifiée lorsque c'est possible ou à l'aide d'indicateurs inspirés de la fiscalité environnementale, tel que l'écologisation des budgets prônés par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. En vertu du principe de l'utilisateur-payeur, l'UMQ recommande également au MENV d'exiger que les entrepreneurs porcins, spécialement les intégrateurs ou les propriétaires de grands cheptels, installent un système de traitement des eaux usées associé à leur cycle de production.

3.8 La capacité de support des sols : une variable dans la planification des utilisations du sol

Les sols ont une capacité de support limitée. Le travail excessif du sol, le piétinement des rives par le bétail, l'absence de brise-vent ou de haies, le défrichage pour augmenter la superficie « épandable »²⁷, les traces laissées après le passage de la machinerie agricole sont autant de pratiques qui favorisent l'érosion et la dégradation des sols.

Plusieurs études démontrent que l'enrichissement des sols dû à la surfertilisation est plus important à l'intérieur des zones où l'élevage et les grandes cultures sont concentrés. Le principal objectif du *REA* est d'atteindre dès maintenant pour tout nouvel établissement ou tout accroissement de cheptel, un équilibre entre la capacité de support des sols et la quantité de matières fertilisantes et, d'ici 2010, l'équilibre pour les fermes existantes.

Dans la planification de son schéma d'aménagement, la municipalité et la MRC doivent avoir des informations synthétisées sur les concentrations du phosphore en zone verte et, si possible, caractérisées selon les types d'activités agricoles. L'UMQ recommande au

MENV d'établir une norme régionale de phosphore maximale qui respecte les capacités de support des sols et l'équilibre des écosystèmes. Ce paramètre servirait d'indicateur aux élus locaux quant à l'autorisation d'une augmentation de cheptel ou l'installation d'une nouvelle ferme porcine. Il va de soi que d'autres éléments sont nécessaires pour prendre une telle décision comme le respect des distances séparatrices, le type de traitement choisi par le promoteur et la possibilité qu'un autre type d'activité agricole ayant une valeur ajoutée sur les plans économique et social, et qui soit respectueuse de l'environnement s'établisse dans ce milieu.

Selon l'UMQ, une norme maximale de phosphore par territoire dissiperait la crainte que le *REA*, en permettant l'enrichissement des sols pauvres, risque à long terme d'engendrer des surplus de fumiers comme ceux qui existent dans les bassins actuellement en surplus de fumier. En allant plus loin, dans le but de faciliter la planification à court et moyen terme du secteur porcin, le législateur pourrait décider d'imposer un plafond de production en déterminant par exemple le nombre maximum de porcs ou la quantité de phosphore produite annuellement qui respecte la capacité de support du milieu (ou tout autre indicateur pertinent) jugée acceptable par l'ensemble de la société québécoise. Cette réflexion serait élaborée avec les différents ministères interpellés dont le MAPAQ et le MENV. Une proposition d'objectifs de croissance de l'industrie porcine sera alors faite au Conseil des ministres et rendue publique. Cette proposition a des chances de diminuer les pressions sociétales et environnementales engendrées par la spirale de la croissance infinie des ventes de viande porcine à l'exportation.

Dans cette foulée, nous suggérons que le moratoire sur l'industrie porcine se prolonge jusqu'à ce que le rapport de la présente Commission, qui doit être terminé en septembre 2003, ait pu faire l'objet d'une analyse exhaustive de la part du gouvernement. Le législateur, avant de lever le moratoire, devra présenter aux québécois un modèle de développement durable de l'industrie porcine. Sinon, c'est toute la crédibilité du système de consultation publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui risque d'être remise en cause et plusieurs engagements compris dans la *Politique nationale de l'eau* ne pourront se réaliser pleinement, car ils se confronteront à la reprise des projets en

attente d'implantation ou d'agrandissement de l'industrie porcine. Exceptionnellement, une demande d'implantation d'une porcherie située à l'extérieur d'une zone d'activités limitées, qui aura reçu l'autorisation de la municipalité, pourrait être analysée.

La Direction du suivi de l'environnement du MENV a réalisé en 2002 une étude sur les impacts de l'agriculture intensive sur la qualité de l'eau des rivières au Québec sur dix-neuf bassins versants qui démontre que l'agriculture intensive, en provoquant un enrichissement des sols en phosphore, a un impact significatif sur la qualité de l'eau des rivières. Les résultats obtenus illustrent l'importance de maintenir une proportion suffisante du territoire en forêt, en plus d'une fertilisation phosphatée équilibrée des sols agricoles.

Nous recommandons que les différents seuils et les relations obtenus par cette étude soient utilisés à des fins de planification du développement agricole et de fertilisation environnementale au niveau provincial qui soient adaptés aux spécificités des bassins versants. Vu le nombre d'études déjà réalisées par le MENV et d'autres instances sur les impacts de l'activité agricole intensive sur les écosystèmes et par ricochet la santé humaine, le temps est venu de se concentrer sur la réduction à la source de la pollution diffuse et la mise en place de mesures d'atténuation. Certes, les recherches scientifiques seront perpétuellement nécessaires, mais il n'y a plus de doute qu'il ne serait pas salubre pour la collectivité québécoise de demeurer au statu quo en attendant la remise d'une autre étude apportant des preuves incontestables qui légitime l'action.

Les sols utilisés à des fins agricoles doivent faire l'objet d'une gestion orientée vers le développement durable. Le mois dernier, le Programme Revi-Sols du MENV a été modifié, afin qu'il puisse aussi s'appliquer aux terrains contaminés en milieu rural et non seulement en milieu urbain. De façon générale, la contribution du gouvernement aux projets de réhabilitation est fixée à 50 % des coûts admissibles. Cependant, comme les coûts de réhabilitation impliqués pour récupérer l'usage agricole d'un terrain agricole sont plus élevés, le nouveau cadre normatif prévoit que la contribution gouvernementale soit haussée à 80 % des coûts admissibles. Voilà donc une raison de plus à ce que les

agriculteurs préservent la qualité des sols pour les futurs projets de développement d'autres usagers.

3.9 Le Plan agroenvironnemental de fertilisation : quelles garanties de protection?

En vertu des articles 35 et 49 du *REA*, les exploitations agricoles visées par un Plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF) doivent établir avec le concours d'un agronome le bilan de phosphore d'un lieu d'élevage ou d'un lieu d'épandage.

Selon l'UMQ, une copie de ce bilan de phosphore doit être transmise à la municipalité, afin qu'elle connaisse la nature des activités agricoles ayant lieu sur son territoire. Dans le même ordre d'idée, une copie des ententes d'épandage d'un producteur porcin en surplus de fumier à épandre devrait également lui être transmise. Réciproquement, un propriétaire de terres zonées agricoles qui accorde un « droit de passage » pour épandage à un producteur porcin transmettra à son tour une copie de l'entente à sa municipalité. Tous ces documents sont nécessaires à l'établissement d'un registre des activités agricoles nécessaires à la planification municipale. Celui-ci permettrait à la municipalité de remplir pleinement ses fonctions, d'adopter des mesures de surveillance préventive et de faire respecter les distances séparatrices.

Le *REA* exige de l'agronome de prendre des décisions quant à l'élaboration de PAEF qui n'entraînent pas de pollution. Dans la grille de référence de l'Ordre des ingénieurs agronomes, pour la préparation des PAEF, nous recommandons l'intégration des notions comme le calcul de dose de fumiers applicables adaptés à la porosité des sols et la protection des eaux souterraines (nappe phréatique). Dans le même ordre d'idées, les agronomes doivent être sensibilisés à l'évaluation des impacts sur l'environnement et sur la qualité de l'eau et de la fertilisation des sols. Selon l'UMQ, un agronome devrait avoir la possibilité d'excéder les normes de protection environnementales suite à une analyse approfondie qui révèle des caractéristiques spécifiques du sol et de la qualité de l'eau. Ces éléments pourraient prendre la forme d'un document de synthèse qui accompagnerait le PAEF au même titre que le plan agroenvironnemental de valorisation (PAEV) (le

PAEF nécessite la préparation d'un PAEV). Le PAEF deviendrait alors, selon l'UMQ, un véritable outil de promotion de l'agriculture durable, tel que requis par le Programme d'accompagnement « Ferme par ferme » du MAPAQ.

3.10 Les techniques d'épandage des déjections animales

Les techniques d'épandage des déjections animales doivent être sélectionnées en prenant en compte les caractéristiques du sol, la qualité des eaux de surface et souterraines et la charge d'odeurs qui en résultent. Tel que mentionné à la section 2.4, il est notoire que certaines de ces techniques performant mieux que d'autres au niveau des odeurs et des conséquences sur le milieu récepteur. À cet égard, l'UMQ encourage le MENV à ajouter au *REA* un article exigeant l'adoption d'ici deux ans de techniques d'épandage et d'entreposage du lisier plus performantes.

Pour ce faire, l'UMQ suggère au MENV d'établir un éventail des procédés de traitement validés, des techniques d'épandage, de codes de bâtiments des cheptels et des différents types d'entreposage des déjections animales ayant la meilleure performance environnementale et, au niveau des odeurs, certifiés par le ministère comme lors de la certification des technologies du Règlement sur l'évacuation des eaux usées des résidences isolées (Q-2, R-8). Au niveau de la gestion de l'entreposage, nous recommandons également que le MENV exige des fermes porcines l'utilisation progressive de réservoirs étanches, des couvertures sur les structures, l'aération des fumiers, le compostage et la séparation solide et liquide. Soulignons qu'en disposant une couverture sur les structures d'entreposage, la volatilisation des gaz s'en trouve diminuée. Aussi, une aération bien synchronisée des lisiers entreposés peut limiter la fermentation anaérobie, donc la propagation des odeurs. Le compostage est une autre méthode qui permet de réduire la perte d'azote total et les odeurs à l'épandage.

Il va de soi que la recherche et le développement de techniques d'épandage des déjections animales encore plus performantes sont essentiels au développement durable de l'industrie porcine ainsi que son acceptabilité sociale au Québec.

Le MENV doit exiger des producteurs porcins de maximiser l'efficacité alimentaire de leur cheptel, afin de prendre en compte les études comme celles qui prouvent que la réduction de protéines dans l'alimentation et leur remplacement par les acides aminés produit une réduction des odeurs et de la charge fertilisante des rejets. C'est donc une manière de réduire à la source l'intensité de la charge polluante.

L'Union croit que les plus grandes fermes porcines dont les entreprises de type « intégrateurs », devraient installer un système de traitement complet du lisier à la ferme là où le rejet liquide ne présente aucun danger de contamination pour l'écosystème et que la composante solide peut être acheminée vers une usine régionale afin d'être transformée en produits commercialisables. L'UMQ encourage le gouvernement à soutenir le développement sur le marché de sous-produits provenant du traitement.

Le traitement partiel quant à lui qui consiste à séparer le lisier en deux formes soit solide et liquide comporte davantage d'impacts sur l'environnement. Sous sa forme liquide et solide, le lisier peut être épandu directement sur des terres; quant au rejet solide, il peut être envoyé vers des centres de traitement régionaux. La séparation des produits peut se faire à la sortie du bâtiment ou encore à la vidange du réservoir (sans rejet au cours d'eau dans les deux cas).

Dans le même ordre d'idées, les pratiques agricoles favorisant : la protection de l'environnement - le Plan de fertilisation agroenvironnemental, la valorisation accrue des engrais de ferme, la construction de structures étanches d'entreposage des déjections animales, la réduction des superficies des sols laissés à nu à l'automne, la lutte intégrée aux ravageurs, la protection des rives contre l'érosion et le piétinement par le bétail, etc., toutes ces pratiques gagnent à être connues et diffusées. Il va de soi que la recherche et le développement de solutions technologiques ou d'amélioration d'alternatives naturelles par les centres de recherches, les vitrines technologiques du MAPAQ et les universités ont un rôle de catalyseur à jouer dans la diffusion des « bonnes pratiques agricoles » garantes de l'avenir de l'industrie porcine au Québec.

3.11 L'harmonisation des politiques, programmes et actions ministériels

Tel que spécifié à la section 1.4, les objectifs de croissance alloués par le gouvernement au secteur porcin ont déjà été atteints l'année dernière et avaient été fixés pour 2005 en 1998 par Québec. À la section 2.5.2, nous avons été à même de constater que la réglementation gouvernementale d'encadrement de la production agricole, n'a pu empêcher la concentration des porcheries avec toutes les conséquences environnementales et sociales mentionnées tout au long du présent mémoire. À travers le monde, plusieurs pays constatent que le modèle de croissance effrénée associé à une agriculture intensive n'est pas viable économiquement, socialement et pour l'environnement. Nous espérons que le rapport de la présente Commission amènera des changements dans la philosophie d'intervention de l'État qui vise actuellement à soutenir les revenus agricoles et à encourager l'augmentation de la productivité du secteur agricole, tout en lui accordant plusieurs exemptions et immunités (voir la section 2.5.8).

Pourtant, l'image du lobby agricole se détériore chaque jour davantage. Le citoyen n'a plus confiance et se méfie de son discours changeant au gré des problématiques auxquelles fait face l'agriculture. En outre, le discours des représentants du secteur agricole de l'industrie porcine porte à confusion; parfois ils approuvent le moratoire, d'autres fois ils le désapprouvent. En effet, quelques associations démontrent une certaine ouverture à revoir le modèle de production porcine intensif durant le moratoire, d'autres demandent que des projets d'installation ou d'augmentation de cheptels porcins obtiennent un certificat d'autorisation en faisant fi du moratoire, alors que la compagnie Olymel déclare très clairement, qu'en contexte de moratoire prolongé, elle déplacera ses opérations dans une autre province canadienne. Les représentants du monde agricole doivent modifier leur attitude hégémonique envers les autres secteurs d'activités économiques et l'esprit de confrontation qui les anime dans les diverses tribunes. D'autant plus qu'avec le 21^e siècle, nous sommes entrés dans l'ère de la concertation et de la gouvernance à l'échelle locale, un monopole comme l'UPA, s'il veut bien servir ses membres à moyen terme, doit démontrer de la flexibilité et de la souplesse lorsqu'il interagit avec les autres acteurs de la société.

De plus, l'application des mesures adoptées par le gouvernement ne doit pas être court-circuitée par un manque de contrôle sur le terrain. La planification stratégique des ministères interpellés par l'agriculture ne doit pas se faire de manière compartimentée, ce qui provoque des choix interministériels sans vision synergique. Le moratoire en cours fournit une occasion de décroiser l'action gouvernementale et de rééquilibrer les lobbies et les pouvoirs agricoles, puisqu'il y a un climat de méfiance à l'égard des institutions publiques et des lobbies agricoles. Souhaitons que le moratoire et le rapport de la présente Commission stimulent le gouvernement à vouloir regagner la confiance des citoyens envers les normes environnementales et la législation relevant de l'aménagement du territoire en zone agricole.

Dans l'objectif de relever les défis quant à l'établissement d'une stratégie de développement durable pour l'industrie porcine, l'harmonisation de l'action gouvernementale entre les ministères est impérative. Rappelons les missions du MENV et du MAPAQ :

- la mission du ministère de l'Environnement est d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement. Ainsi, le ministère contribue à la qualité de vie des québécoises et des québécois par la conservation des écosystèmes, de manière à répondre aux besoins actuels, et ce, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins;
- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a pour mission d'influencer et de soutenir l'industrie bioalimentaire québécoise afin d'en assurer le développement durable. Ses interventions touchent les domaines de la production, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation et de la consommation des produits agricoles et alimentaires. Le ministère assure la conception et l'application des politiques et programmes nécessaires au développement du secteur.

Le MENV et le MAPAQ, bien que leur mission soit différente, doivent œuvrer ensemble à la mise en œuvre de toutes les facettes de la stratégie d'assainissement agricole comprises dans la *Politique nationale de l'eau* comme l'application de l'écoconditionnalité. Les missions du MAPAQ et du MENV étant complémentaires, il

coule de source que le MAPAQ devrait administrer le programme Prime-vert ou tout programme d'aide agricole lié à des performances environnementales avec la collaboration du MENV. Ces ministères ont des clientèles cibles, mais ultimement leur objectif commun est de servir la société québécoise dans son ensemble.

Dans le même esprit, à titre d'union municipale, l'UMQ souligne également que le ministère des Affaires municipales et de la métropole (MAMM) doit promouvoir, dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens, la bonne administration du système municipal en soutenant les institutions municipales dans les responsabilités qui leur ont été dévolues. En ce sens, le MAMM doit veiller à contrecarrer l'effritement des pouvoirs des municipalités en aménagement du territoire et au niveau de la protection de l'environnement.

3.11.1 L'évaluation environnementale stratégique : un outil à découvrir

« Les perspectives de l'environnement de l'OCDE » ont retenu comme principaux repères en agriculture que les options les plus prometteuses qui s'ouvrent aux pouvoirs publics pour atténuer les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement sont les suivantes : réforme des subventions à l'agriculture qui ont permis un impact nuisible sur l'environnement, recours accru à des règlements et à des taxes concernant l'utilisation des substances chimiques et des éléments nutritifs; diffusion d'informations sur l'utilisation de technologies et de pratiques de gestion agricole respectueuse de l'environnement.

Afin de donner une vision d'ensemble des choix ministériels et de leurs impacts, l'UMQ recommande l'adoption d'une procédure d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) au Québec. Le ministère de l'Environnement définit l'ÉES comme un outil favorisant l'intégration des préoccupations environnementales et les principes du développement durable dans l'élaboration des politiques, plans et programmes (PPP) gouvernementaux ou à la révision de ceux-ci. L'ÉES est une pratique répandue dans de nombreux pays en Amérique du Nord²⁸, en Europe et en Océanie ainsi que dans des

organisations internationales comme la Banque mondiale. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux reconnaissent que l'ÉES est un outil privilégié pour la mise en œuvre du développement durable. D'autant plus qu'un projet de directive qui obligerait tous les pays membres de l'Union européenne à se doter d'un processus formel d'ÉES est présentement à l'étude.

Selon le Groupe de travail sur l'ÉES²⁹, mandaté par le Comité interministériel sur le développement durable, l'application de l'évaluation environnementale est considérée comme une avenue prometteuse à tous les niveaux du processus décisionnel. Parmi les avantages relevés dans la littérature, le Groupe retient : la résolution de problèmes environnementaux à la source, la prise en compte des effets environnementaux dans des décisions de toutes natures (juridique, administrative, fiscale, économique, etc.), la responsabilisation des décideurs et des citoyens et, enfin, l'amélioration de l'évaluation environnementale des projets.

Le processus général d'ÉES est composé classiquement des six étapes suivantes : le tri préliminaire, qui détermine s'il est nécessaire de réaliser une ÉES, suivi du cadrage, qui définit les enjeux environnementaux qui seront étudiés, de la réalisation de l'étude d'impact, de la révision de l'étude d'impact produite, pour ensuite passer à la prise de décision, dans le but de procéder à l'exécution et au suivi de projets de PPP. À l'occasion, le processus prévoit d'une part la possibilité de la consultation/participation publique et d'autre part, que le processus d'ÉES soit intégré au processus général de planification des ministères concernés.

La Commission sur l'industrie porcine et la Table interministérielle sur la *Politique nationale de l'eau* impliquent plusieurs ministères et font ressortir le besoin de plus en plus criant d'une vision intégrée et systémique de l'action gouvernementale. Nous considérons que l'ÉES favorisera la communication interministérielle au niveau de l'échange d'informations et des façons de faire. Elle nécessite une approche intégrée et systémique évoluant au sein d'une organisation apprenante. Enfin, l'ÉES constitue selon nous un forum de choix pour les grands débats et questions de société.

NOTES DU CHAPITRE 3

- ¹⁶ Nous avons repris, aux sections 3.2 et 3.3 certains éléments de l'opinion juridique de M^e Lorne Giroux, précitée, note 13.
- ¹⁷ Le territoire couvert comprend l'ensemble des bassins versants des rivières Chaudière, Etchemin, Boyer, Bayonne, L'Assomption, Yamaska et Nicolet. (*PNE* p. 61).
- ¹⁸ L'agriculture occupe 63% du territoire du bassin versant de la rivière Yamaska (d'une superficie de 4 784 km²). En 1996, le nombre d'animaux d'élevage atteignait 310 000 têtes (dont 54% de porcs et 32% de bovins) alors que la superficie des terres en culture était de 207 000 hectares.
- ¹⁹ Le Plan d'accompagnement « Ferme par ferme » a fait l'objet d'un banc d'essai en automne dernier avec une cinquantaine d'exploitations agricoles dans une municipalité à forte concentration d'élevages de la région de la Chaudière-Appalaches (où on retrouve 75% des surplus de phosphore au niveau provincial). Le MAPAQ prévoit la démarche d'élaboration des plans d'accompagnement à toutes les régions du Québec en juin 2003, soit au moment où les bilans phosphore de l'ensemble des exploitations agricoles du Québec seront disponibles, tel que prescrit par le *REA*.
- ²⁰ Cet investissement gouvernemental envers l'agriculture est réparti de la façon suivante : les services-conseils en agroenvironnement (12 M\$), les structures d'entreposage des fumiers (124 M\$), le traitement des fumiers (46 M\$), l'épandage des fumiers (15 M\$), les mesures de réduction de la pollution diffuse (23 M\$), R&D et autres mesures (37 M\$).
- ²¹ Selon la *PNE* les acteurs susceptibles d'être membres d'un comité de bassin sont les suivants :
- des citoyens et groupes de citoyens (groupes environnementaux, association de lacs, associations touristiques, association de pêcheurs, de plaisanciers, etc.) ;
 - des élus désignés par les municipalités et les MRC présentes dans le bassin versant ;
 - des représentants des usagers de l'eau du bassin versant (secteurs agricole, industriel, forestier, hydroélectrique, commercial et institutionnel).
- ²² <http://www.reseau-dor.qc.ca/> .
- ²³ Le Guide pour la mise en place d'une organisation de bassin versant au Québec est le fruit d'un partenariat entre le Regroupement des organisations de bassin versant du

Québec (ROBVQ) et l'UMQ. Il peut être consulté et imprimé directement via le site Internet de l'Union à l'adresse www.umq.qc.ca.

- ²⁴ CPVQ, 1996. Grilles de référence en fertilisation, 2 édition. Agdex 540. 128 p.
CPVQ, 1995. Coefficients d'efficacité des engrais de ferme. Bulletin technique 22. Agdex 538. 18 p.
CRÉAQ, 2002. Fumier de ferme. Production. Agdex 538/400.27. Février 1999. Avril 2002.
- ²⁵ Informations tirées d'un article du Devoir, « *Échec de la politique des bandes riveraines* », Louis-Gilles Francoeur, 17 janvier 2003.
- ²⁶ Vingt-six des 100 schémas d'aménagement du Québec auraient jusqu'à présent intégré les nouvelles normes de protection des bandes riveraines édictées en 1996 et imposées par Québec.
- ²⁷ Le besoin de terres d'épandage des fermes porcines a fait bondir le prix des terres en zone agricole dans certaines régions du Québec.
- ²⁸ Le gouvernement fédéral a adopté en 1999 la Directive du Cabinet fédéral sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes.
- ²⁹ Le groupe de travail est formé de représentants du ministère de l'Environnement, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de l'Éducation, du ministère de la Santé et des Services Sociaux, du ministère des Transports et du ministère des Ressources naturelles.

4. LA GOUVERNANCE

Il est faux de prétendre que les municipalités réglementent abusivement sur les mêmes objets que les règlements du gouvernement en matière d'environnement, limitant ainsi le « droit de produire » des agriculteurs. À cet égard, en vertu du 5^e alinéa de l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le gouvernement empêche l'application d'un règlement municipal qui porte sur un même objet qu'un règlement du gouvernement adopté en vertu de cette loi, sauf si ce règlement municipal est approuvé par le ministre de l'Environnement. Ainsi, lorsque les municipalités réglementent en cette matière, elles ont l'autorisation du ministre.

À la lumière de ce qui précède, on est en mesure de constater que les municipalités ont un rôle primordial à jouer dans l'aménagement et la protection du territoire et des activités agricoles, qu'elles avaient tous les pouvoirs à cet égard en 1996 et qu'elles assumaient les responsabilités qui en découlaient. Depuis 2001, le pouvoir d'intervention est bien mince pour les municipalités.

On ne rappellera jamais assez que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a mis en place un système de gouvernance de l'aménagement et l'urbanisme dont les principales caractéristiques sont :

- un partage de responsabilités entre le gouvernement du Québec et le palier municipal dans une volonté de décentralisation géographique de l'Administration;
- une reconnaissance du caractère politique de la prise de décision dans ce domaine;
- un processus de consultation et de participation des citoyens permettant à ceux-ci de se prononcer sur l'aménagement de leur cadre de vie.

De par ces caractéristiques, le schéma d'aménagement et les règlements d'urbanisme sont donc conformes aux priorités des administrations locales et à celles de la collectivité et reflètent, pour l'avenir, les buts et les objectifs principaux qu'elles entendent poursuivre quant à l'aménagement de l'ensemble de leur territoire. Il faut donc resituer la problématique de l'agriculture dans ce contexte global de l'aménagement : tout en

donnant la priorité à l'agriculture conformément aux Orientations gouvernementales, *les administrations locales doivent aussi tenir compte du fait que leur territoire est aussi occupé par des usages non agricoles.*

Il importe de rappeler que l'intention du législateur en 1979 était de déléguer à des instances locales et régionales la responsabilité de l'aménagement du territoire. Ainsi, le gouvernement doit reconnaître l'importance des décisions que prennent les élus locaux en la matière et les respecter. Ils sont élus par les citoyens qu'ils représentent et, de ce fait, sont plus au fait des exigences de leur collectivité que ne l'est le gouvernement. L'UMQ rappelle donc aux membres de la Commission qu'il n'appartient pas au gouvernement de contrôler l'opportunité des mesures prises par les administrations locales pour régir le développement de leur territoire, celles-ci ayant pleine discrétion pour apprécier la situation dans leur région et pour orienter la planification.

Les municipalités ont la responsabilité d'assurer un développement optimal des usages agricoles sur leur territoire, mais aussi d'assurer l'harmonisation des usages qui tiennent compte des potentiels et des contraintes du milieu et du développement économique local et régional, tout en assurant à la population le droit à un environnement de qualité. D'ailleurs, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* met l'emphase sur l'environnement et donne aux municipalités un pouvoir de zonage pour qu'elles soient vigilantes dans l'harmonisation des usages dans chaque partie de leur territoire, aux fins d'assurer un voisinage de qualité à leurs citoyens et d'éliminer les conflits d'usages.

Depuis quelque temps, les choix d'aménagement des MRC et des municipalités sont fort contestés et font l'objet de querelles et d'incompréhension. On s'interroge sur leur capacité d'assurer le contrôle de l'utilisation du sol et donc d'harmoniser les objectifs de protection du territoire et de développement des activités et des entreprises agricoles en zone agricole avec ceux de la planification de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Cependant, tel qu'ils se révélaient dans la pratique après la *Loi agricole de 1996*, les choix des MRC et des municipalités en matière d'aménagement étaient conformes aux Orientations gouvernementales.

Malheureusement, la survie de cette loi a été remise en cause à la lumière de perceptions véhiculant des évaluations pessimistes et peu documentées à l'effet que les choix d'aménagement des MRC et les réglementations municipales, conçus pour l'intérêt collectif, étaient contraires à l'intérêt des agriculteurs.

Les critiques se sont élevés deux ans et demi seulement après l'adoption de cette loi sur les choix d'aménagement du territoire des instances locales et régionales, avant même que le nouveau cadre législatif ait fait ses preuves. Les MRC et les municipalités avaient tous les pouvoirs et les outils pour exercer leur compétence en matière d'aménagement et c'est ce qu'elles ont fait en préparant leurs documents et leurs instruments de planification, conformément aux Orientations gouvernementales et aux besoins de leur collectivité. Ainsi, puisque des pouvoirs particuliers avaient été reconnus aux municipalités en la matière, on voit mal comment on pourrait parler de planification sans effectuer des choix et des priorités dans l'espace et dans le temps. *C'est dans ce contexte que l'on accuse, à tort, les MRC et les municipalités qui exercent leurs pouvoirs en la matière, de traiter de façon inéquitable les producteurs agricoles et de bloquer le développement de leurs entreprises; le tout parce qu'il y a, à proximité, présence d'usages non agricoles. Ces allégations ont entraîné une inévitable remise en cause des pouvoirs des MRC et des municipalités en matière d'aménagement et de protection du territoire et des activités agricoles avec la Loi agricole de 2001 et il faut remettre les pendules à l'heure.*

Ce qui est remis en question, c'est la souveraineté d'une assemblée de représentants (les élus municipaux) dont la légitimité est fondée sur leur élection au suffrage universel. L'UPA veut devenir un nouveau centre de pouvoir en milieu rural, ce qui est inacceptable à nos yeux. Cela entraînerait de la confusion et de l'incertitude quant aux processus de prise de décision. L'exercice du pouvoir doit être légitimé : si le pouvoir des conseils municipaux est affaibli au profit d'acteurs qui ne sont pas imputables devant la population (un arbitre, un comité consultatif où les représentants du peuple ne sont pas majoritaires, une commission gouvernementale, ou encore par un droit de veto d'agriculteurs), il peut s'en suivre des conflits sociaux dans plusieurs milieux ruraux.

L'UMQ n'est pas contre l'approche de la «citoyenneté active», mais contre le fait qu'un groupe social ou qu'un lobby, comme celui des agriculteurs, puisse avoir plus de pouvoirs et plus de droits que les autres citoyens du milieu rural. L'UPA est animée par l'intérêt particulier de ses membres et non par le souci plus général de l'intérêt de l'ensemble des non agriculteurs vivant en milieu agricole ou en périphérie de la zone verte, d'où l'importance de conserver le pouvoir et l'autonomie des municipalités en matière d'aménagement et d'urbanisme; le tout dans le respect des Orientations gouvernementales.

Dans ce contexte, l'UMQ propose plutôt de rétablir le dialogue, puis de développer un partenariat entre les municipalités locales, les agriculteurs et les citoyens relativement à la gestion sur leur territoire des odeurs provenant des établissements de production animale comme l'élevage de porcs. Il faut reconnaître que les municipalités n'ont pas toutes les connaissances et toutes les ressources pour régler seules cet épineux problème. Il doit en découler un «contrat» entre toutes les parties sur l'atténuation des inconvénients reliés à la pratique de l'agriculture (bruits, poussière, odeurs).

L'UMQ tient à rappeler que sa mission est de contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens. Cela suppose de promouvoir l'autonomie des municipalités. Dans le contexte de la présente Commission et des propos qui précèdent sur la gouvernance, l'UMQ demande que soit initié et mis en œuvre un partenariat gouvernement-municipalités souple et adapté aux particularités locales, qui soit mutuellement avantageux et qui contribue au progrès économique, environnemental, social et culturel des collectivités locales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'UMQ souhaite que la présente Commission en arrive à requalifier et réinterpréter les enjeux réels liés aux activités agricoles et, plus particulièrement à la filière porcine, pour bâtir une vision commune du développement durable de l'agriculture qui soit acceptable pour l'ensemble acteurs de la société. Nous souhaitons que cela conduira à une action concertée du milieu municipal et du milieu agricole.

Quatre grands principes guident les actions et les revendications de l'UMQ depuis les quatre dernières années dans le dossier de l'aménagement et de la protection environnementale liées aux activités agricoles en zone agricole, incluant la production porcine soit, la protection de la santé des citoyens et citoyennes, la protection des écosystèmes, la vitalité économique des municipalités concernées et enfin, le soutien à l'activité agricole qui a su, au fil du temps, assurer le développement économique de l'ensemble de la société québécoise.

L'UMQ souhaite donc qu'un véritable débat prenne son élan éclairant mieux la réalité en dévoilant certains faits jusqu'à ce jour occultés par un discours démobilisateur. Une vision commune de la réalité est la seule condition qui permettra à toutes les parties de trouver leur compte en zone verte provinciale. Les défis sont de taille et, à notre avis, ils ne sont pas insurmontables.

L'UMQ estime que le rapport de la Commission devra transposer les préoccupations de la population du Québec, afin d'aiguiller l'action gouvernementale de manière à construire sur des bases solides pour le futur, non seulement un cadre durable de la production porcine au Québec, mais un cadre durable pour l'agriculture. D'ici un an, peut-être un peu plus, l'UMQ souhaite que l'on puisse dire que tous les intervenants locaux et régionaux, y compris les agriculteurs, auront bel et bien, ensemble, fait face aux défis de l'aménagement du territoire, de la protection du territoire et des activités agricoles, et que nous les relèverons bel et bien ensemble et pour au moins les vingt prochaines années.

Mais pour y arriver, une des conditions de base est que le gouvernement comprenne l'intérêt de soutenir et d'aider les municipalités dans leur projet de développement local, avec la participation de leurs citoyens, et qu'il évite de considérer les municipalités comme un réceptacle des politiques qu'il a décrétées.

Les membres de l'UMQ veulent développer et organiser leur ville et leur campagne, comme le demandent leurs citoyens, en respectant leurs choix et leurs volontés. Ils veulent procéder à une gestion stratégique de leur territoire agricole, en mettant leurs citoyens à contribution, dans le respect du champ de compétences des institutions et des acteurs impliqués. C'est la seule façon de créer de la valeur dans les territoires, autant au plan économique, social, qu'environnemental. Une gestion stratégique des territoires interpelle une nouvelle gouvernance émergeant d'un leadership renouvelé. Les élus locaux et régionaux, souhaitent donc, dans un mouvement de subsidiarité active, tracer la voie à un développement durable de l'agriculture, adapté aux réalités et aux particularités de leur milieu.

L'UMQ rappelle donc aux membres de la Commission qu'il n'appartient pas au gouvernement, et encore moins au lobby agricole, de contrôler l'opportunité des mesures prises par les administrations locales pour régir le développement de leur territoire, celles-ci ayant pleine discrétion pour apprécier la situation dans leur région et pour orienter la planification.

Ainsi, dans un objectif de mise en place des conditions gagnantes pour établir pour le futur sur des bases solides, non seulement le cadre du développement durable de la production porcine au Québec, mais un cadre « pour une véritable gestion durable des territoires agricoles » qui assurera la vitalité des communautés, l'UMQ demande:

Recommandation 1 :

Que le gouvernement concrétise sa volonté d'apporter sa contribution à l'effort québécois de développement durable de l'agriculture en mettant en place les mécanismes les plus appropriés pour atteindre cet objectif, particulièrement dans la filière porcine, cela dans le respect des intérêts des collectivités locales et de la qualité de vie des citoyens. Cela signifie de tout mettre en œuvre pour résoudre les problèmes de pollution de l'eau, du sol

et celui de la cohabitation liée aux odeurs en milieu agricole pour protéger l'environnement et la santé humaine.

Recommandation 2 :

Que le gouvernement, à titre d'acteur majeur dans la gestion durable des territoires agricoles au Québec, apporte dès maintenant des changements en profondeur autant à l'incohérence de ses lois, règlements, programmes, politiques, directives et avis concernant les municipalités, qu'au processus public d'élaboration du régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles et du régime de protection environnementale et ce, par souci de transparence et d'équité envers les citoyens.

Recommandation 3 :

Qu'en conséquence, le gouvernement bannisse l'approche actuelle qui tend à complexifier la législation pour la rendre plus difficile d'application pour les administrations municipales et plus difficile de compréhension pour la population en général. Cela va à l'encontre des demandes répétées du milieu municipal qui souhaite depuis fort longtemps des lois plus claires, tout en préservant les pouvoirs existants des municipalités.

Recommandation 4:

Que soit mis en œuvre un partenariat gouvernement-municipalités, souple et adapté aux particularités locales, qui soit mutuellement avantageux et qui contribue au développement durable des territoires agricoles en redonnant aux municipalités leurs pouvoirs habilitants à l'égard des activités agricoles exercées en zone agricole et de les élargir à la lumière des enjeux soulevés par le développement durable de l'agriculture.

Recommandation 5 :

Que la mise en œuvre de ce partenariat se fasse en recadrant l'action des pouvoirs locaux, dans l'esprit d'un système de gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme renouvelé, comme celui mis en place par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979 et qui visait notamment un partage de responsabilités entre le gouvernement du Québec et le palier municipal, dans une volonté de décentralisation géographique de l'Administration en déléguant aux instances locales et régionales la responsabilité de l'aménagement du territoire.

Recommandation 6:

Que les décisions prises au niveau national sur la justification de maintenir la production porcine, laisse une marge de manœuvre aux autorités locales et régionales pour décider si une telle activité doit être implantée sur leur territoire et ce, pour atteindre une gestion intégrée du territoire. Pour l'UMQ, ceci vaut aussi pour l'ensemble des activités agricoles en zone verte.

Recommandation 7:

Que dans ce contexte de recadrage de l'action des pouvoirs locaux, le gouvernement reconnaisse que le conseil municipal a pleine capacité, dans le respect de ses champs de compétences, d'adopter des règlements plus sévères que la législation gouvernementale si

la municipalité le juge nécessaire au maintien de la qualité de vie de ses citoyens et par conséquent des impératifs du développement durable de l'agriculture et du principe de précaution.

Recommandation 8 :

Que le gouvernement rende obligatoire un processus de consultation publique à l'échelle locale pour tous les projets d'implantation de porcheries au Québec, en laissant par ailleurs aux instances locales le choix des moyens de consultation et de participation, de manière à rendre cet exercice de démocratie plus convivial pour la population.

Recommandation 9 :

Qu'avant de lever le moratoire sur la production porcine, le gouvernement établisse la facture des coûts environnementaux et sociaux de ce type d'agriculture, renouvelle sa vision de l'agriculture et de la ruralité et revoie la stratégie de développement économique pour le Québec en priorisant la satisfaction du marché intérieur et en fixant un seuil à la quantité de nos terres utilisées pour l'exportation de la viande de porc et autres denrées alimentaires.

Recommandation 10 :

Que, par mesure de précaution, le gouvernement mette également en place les mécanismes de contrôle qui garantissent à la population que le risque lié à la production porcine et aux activités agricoles en général sera maintenu à un niveau défini comme étant acceptable socialement, et ce, en s'appuyant tant sur des bases scientifiques, que des variables telles l'acceptabilité sociale, la santé publique et la compétitivité économique.

Recommandation 11 :

Que le gouvernement procède à une révision en profondeur du régime juridique de protection du territoire et des activités agricoles et du régime de protection environnementale, en conférant des pouvoirs habilitants souples et clairs aux municipalités, davantage axés sur une planification intégrée du territoire agricole, tel que promu par les principes du développement durable. De façon non exhaustive, l'UMQ souhaite que le gouvernement:

- révisé la stratégie retenue par le MAMM d'exclure plusieurs lois sectorielles dont la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la qualité de l'environnement* des travaux du Comité d'orientation sur la révision des compétences municipales;
- fasse confiance aux autorités locales et tente de simplifier et d'harmoniser la législation, afin de s'assurer que l'exercice des pouvoirs municipaux en matière d'aménagement et d'urbanisme concourt à la réalisation de l'objet de la *LPTAA*, plutôt qu'à accorder, à la pièce et à la demande des agriculteurs, des assouplissements aux mécanismes légaux et réglementaires pour permettre avec moins de contraintes le développement des activités agricoles au détriment de l'intérêt public;
- donne tous les pouvoirs de zonage aux municipalités pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités d'être vigilantes dans l'harmonisation des usages, dans chaque

partie du territoire agricole, aux fins d'assurer un voisinage de qualité à leurs citoyens et d'éliminer les conflits d'usages.

Recommandation 12 :

Que, dans le cadre de cette révision, soit revu le libellé de l'article 21 de la *Loi municipale de 2002* aux fins d'étendre le recours à la technique du contingentement à la zone agricole et demande au MAPAQ de s'engager à accepter les choix concertés de partenaires régionaux qui auront convenu de la nécessité de limiter la concentration géographique des porcheries, notamment en favorisant leur dispersion sur le territoire ou en limitant la densité de ce type d'élevage. L'UMQ a déjà fait cette demande en 2002.

Recommandation 13 :

Qu'en conséquence, l'UMQ réitère sa demande aux fins de donner le pouvoir habilitant aux municipalités de recourir à l'usage conditionnel en zone agricole permanente.

Recommandation 14 :

Que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soit modifiée aux fins d'y introduire une procédure minimale de consultation avant l'adoption du *RCI* en zone agricole par le conseil de la MRC.

Recommandation 15 :

Que ce régime juridique révisé conserve le mandat de la Commission municipale du Québec, puisque dans ses décisions, cet organisme indépendant a toujours recherché un équilibre entre les préoccupations de protéger l'intégrité des zones agricoles, tout en permettant aux instances locales d'utiliser leur pouvoir de zonage pour préserver la qualité du milieu de vie.

Recommandation 16 :

Que le comité consultatif agricole (CCA) ne soit pas noyauté par un groupe d'intérêts et qu'aucune des trois catégories de membres (élus, agriculteurs, citoyens) n'ait la majorité des sièges au sein de ce comité. Pour l'UMQ, l'élargissement du rôle du CCA dans le cadre des *Orientations révisées de 2001*, aurait dû se faire simultanément à une révision de sa composition, afin de mieux équilibrer le nombre de ces trois groupes. Ainsi, l'UMQ demande à nouveau au gouvernement que l'article 148.6 de la *LAU* soit modifié en ce sens et ce, dans les meilleurs délais.

Recommandation 17 :

Que la Commission fasse la lumière sur les justifications scientifiques et techniques ayant conduit au maintien du paramètre E dans les *Orientations révisées de 2001* et aux dispositions du projet de loi n° 184 ou *Loi agricole de 2001*, consignées aux articles 79.2 à 79.2.7 de la *LPTAA*, qui réduisent l'efficacité des normes municipales contenues au règlement de zonage en accordant des exemptions à leur application ou en conférant des droits explicites d'implantation et d'agrandissement aux établissements d'élevage.

Recommandation 18 :

Que la Commission mette sur pied un comité d'experts composé de spécialistes du domaine de la santé, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de toutes autres disciplines pertinentes, pour revoir le concept, la méthode et la base scientifique des paramètres de distances séparatrices contenues dans les *Orientations révisées de 2001* et que soit remis à ce comité d'experts, le rapport du Comité interministériel de 1996 dont la proposition de principes est basée sur les travaux de l'Association des ingénieurs allemands.

Recommandation 19 :

Que le gouvernement rende obligatoire pour les MRC, par le biais des Orientations gouvernementales, le plan d'aménagement et de développement de la zone agricole.

Recommandation 20 :

Qu'à cet égard, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit des mesures de suivi permettant aux instances locales de mesurer les impacts de ce plan et des outils réglementaires développés par ailleurs, afin de s'assurer qu'ils produisent les résultats escomptés et d'effectuer les ajustements qui s'imposent.

Recommandation 21 :

Que le gouvernement appuie chaque MRC ou municipalité locale qui s'engagerait dans une telle démarche en les dotant des ressources financières suffisantes et qu'à cette fin :

- il soutienne les ressources professionnelles en place en encourageant leur formation et le recours à des ressources professionnelles spécialisées d'accompagnement (experts en animation et en tourisme, agronomes, économistes, etc.) ;
- il fasse la promotion de la pratique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en encourageant les activités de formation continue et de perfectionnement, en faisant la promotion d'outils didactiques et d'aide à la décision à l'intention des professionnels de l'aménagement et des décideurs.

Recommandation 22 :

Que la Commission comble l'absence de certaines variables économiques susceptibles de supporter les instances régionales et locales dans leur exercice de planification en documentant, notamment, les aspects suivants et que ces informations soient disponibles sur les sites des ministères concernés:

- l'évolution, sur une base annuelle, du nombre de porcs par municipalité et par MRC;
- l'identification, par MRC, des endroits où se fait actuellement la production porcine et ceux où se réalise la transformation de cette production;
- en supposant la levée du moratoire actuel, l'identification des MRC qui verront leur part de production augmenter et celles qui sont susceptibles de voir augmenter leur part dans la transformation de cette production;
- l'identification, par MRC, des nouveaux emplois créés par la production porcine, c'est-à-dire excluant ceux bénéficiant aux membres de la famille du producteur dans le cas où ceux-ci occupaient déjà un emploi dans le secteur agricole, la valeur des achats régionaux (matériaux, alimentation animale, machinerie, etc.);

- l'illustration, par MRC, du lien entre l'augmentation de la production porcine et l'intensification des autres productions agricoles ou de la diminution, voire la disparition des autres productions agricoles. Faire l'exercice en tenant compte de la taille et du type de porcheries (intégrateurs ou non, nombre d'unités animales, etc.).

Recommandation 23 :

Qu'en vertu du principe de précaution, le gouvernement revoie l'article 27 du *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, afin de permettre aux municipalités d'intervenir avant que l'eau ne soit déjà contaminée à moitié pour interdire l'épandage dans des portions de l'aire d'alimentation d'un ouvrage de captage qui alimente un système de distribution d'eau potable. Il est inacceptable qu'une municipalité ne puisse intervenir qu'une fois qu'il a été établi que la teneur en nitrate excède la moitié de la norme maximale admissible.

Recommandation 24 :

Que le gouvernement modifie le *Règlement sur les exploitations agricoles (REA)* afin de devancer le délai pour l'obligation d'utiliser des rampes basses pour l'épandage et qu'en attendant, les MRC et les municipalités obtiennent le plus rapidement possible le pouvoir d'imposer des distances d'épandage supérieures à celles proposées par le gouvernement, afin que les équipements d'épandage générateurs d'inconvénients majeurs soient utilisés de manière à assurer la protection d'un milieu sensible (noyau villageois, périmètre d'urbanisation ou présence d'un équipement touristique ou autres usages importants pour la collectivité). Que le *REA* soit également modifié pour exiger l'adoption, d'ici deux ans, de techniques d'épandage et d'entreposage du lisier plus performantes.

Recommandation 25 :

Que le gouvernement revoie une partie des dispositions de la loi habilitante qui permettent aux municipalités, par règlement, d'interdire 8 jours d'épandage de déjections animales, et qui stipulent que le greffier ou 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. Tel que libellé, ces dispositions risquent de soumettre le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité à toutes sortes de pressions puisque c'est à l'officier municipal qu'il appartiendra d'accorder des dérogations individuelles et personnelles à l'encontre de l'interdiction. Sa tâche sera d'autant plus difficile que le législateur ne lui a fourni aucun critère, outre le cas de pluie, sur lequel fonder sa décision. L'UMQ demande au gouvernement de revoir le libellé de ces dispositions et de porter à 20 le nombre de jours où les municipalités pourront interdire l'épandage.

Recommandation 26 :

Que soit reconduit dans le *REA*, la disposition prévue à l'article 92.1 de l'ancien *RRPOA* qui prévoyait que les ententes d'épandage soient déposées auprès de la municipalité où sont situées les parcelles concernées, pour fins de consultation publique. Cet article n'a pas été reconduit dans le nouveau *REA*. Par souci de transparence pour les citoyens et à titre d'outil indispensable aux municipalités, aux fins de la planification de

l'aménagement de leur territoire, l'UMQ demande que le *REA* soit modifié pour introduire à nouveau cette disposition.

Recommandation 27 :

Aussi, afin d'avoir un meilleur contrôle des quantités de déjections animales épandues sur les territoires municipaux, l'UMQ demande que les municipalités puissent être partie prenante des ententes d'épandage en approuvant toutes ententes conclues sur leur territoire. L'UMQ demande ces pouvoirs pour permettre aux municipalités de mieux gérer les effets et les conséquences d'ententes d'épandage conclues sur leur territoire, même si elles sont en surplus de lisier, et souvent sans même avoir un seul porc sur leur territoire.

Recommandation 28 :

Que le *REA* soit modifié pour introduire une disposition précisant « *la concentration moyenne* » en phosphore des déjections et une disposition obligeant le ministère de l'Environnement à transmettre les avis de projet à la municipalité dans laquelle se situe l'entreprise visée par cet avis de projet, l'analyse annuelle de la teneur fertilisante des déjections animales produites ainsi que les registres d'épandage, et ce, afin que les municipalités puissent s'acquitter plus facilement de leurs responsabilités en matière de planification de l'aménagement de leur territoire, d'application et de contrôle des distances séparatrices.

Recommandation 29 :

Que le gouvernement fixe des échéances et un calendrier d'exécution relatifs à la stratégie d'assainissement agricole de la *Politique nationale de l'eau (PNE)*.

Recommandation 30 :

Que le gouvernement pose les gestes nécessaires à la mise en œuvre, en zone agricole, des principes contenus dans la *PNE* qui sous-tendent l'objectif de stratégie d'assainissement agricole, c'est-à-dire de « *retrouver et de maintenir un équilibre entre le développement d'une agriculture économiquement viable et socialement acceptable et un environnement rural de qualité pour les générations actuelles et futures* ».

Recommandation 31 :

Que le gouvernement encadre de façon concrète l'application de l'ensemble des éléments structurants relatifs au développement d'une agriculture durable (réglementation, écoconditionnalité, technologies appropriées, aménagement du territoire) qui sont énoncés dans la *PNE*, afin que les interventions aillent nettement au-delà du traitement de l'eau.

Recommandation 32 :

Que le gouvernement rende publics les résultats de l'*Étude de la qualité de l'eau potable dans sept bassins en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé* et que le MENV, en collaboration avec le MAPAQ, s'engagent à revoir la stratégie d'assainissement agricole de la *PNE* à la lumière des résultats obtenus.

Recommandation 33 :

Qu'en conséquence, le MENV élabore d'autres projets de recherche similaires visant à évaluer les risques associés à la présence de micro-organismes dans d'autres bassins versants où l'activité agricole est intensive.

Recommandation 34 :

Que le gouvernement fasse connaître, dans les meilleurs délais, les indicateurs qui seront utilisés afin d'évaluer l'efficacité de l'écoconditionnalité dans l'amélioration de la qualité de l'eau, notamment au niveau de la réduction des quantités de phosphore, de la diminution de la pollution diffuse et de la réduction des odeurs.

Recommandation 35 :

Que le gouvernement statue également sur les programmes particuliers parmi l'Assurance-stabilisation du revenu, le Compte de stabilisation du revenu agricole, le Remboursement des taxes foncières et le Financement agricole, qui deviendront écoconditionnels, c'est-à-dire les programmes pour lesquels le montant de l'aide reçue par l'agriculteur sera tributaire de sa performance environnementale.

Recommandation 36 :

Que le gouvernement exige que la diminution de l'utilisation des pesticides fasse également partie des indicateurs de l'écoconditionnalité et soit prise en compte par l'agronome lors de l'évaluation du Plan agroenvironnemental de fertilisation.

Recommandation 37 :

Que le gouvernement, à l'égard de la composition des comités de bassin, privilégie le mode « collège électoral » des membres, comme c'est le cas dans les comités Zones d'intervention prioritaires (ZIP). L'objectif de cette proposition est une véritable représentativité des acteurs de l'eau, tant locaux que régionaux, publics que privés, qui sont présents dans le bassin versant.

Recommandation 38 :

Que la Commission consulte les résultats du *Chantier pour une agriculture respectueuse de l'eau* dans l'élaboration de son rapport pour y puiser des pistes de solutions pour une cohabitation harmonieuse entre les usagers du territoire agricole et d'une stratégie de développement durable de l'industrie porcine pour le Québec.

Recommandation 39 :

Que le gouvernement élabore un code de gestion des pesticides destiné au secteur agricole puisque la dispersion de grandes quantités de pesticides et d'insecticides utilisés nécessite une action concertée de contrôle, celle-ci incluant des mesures incitatives qui encouragent les agriculteurs ayant recours à des produits chimiques posant des risques pour la santé humaine et l'environnement et à modifier leurs choix de consommation en se tournant vers une combinaison de méthodes alternatives plus écologiques.

Recommandation 40 :

Que le gouvernement harmonise le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* et le *REA* sur la façon d'établir les seuils de référence et revoie la pertinence d'utiliser le critère de la « *quantité de phosphore* » comme « *baromètre* » plutôt que le critère « *unité animale* » et vice-versa.

Recommandation 41 :

Que le gouvernement révise en profondeur le régime juridique des cours d'eau municipaux, dans la perspective d'adopter un régime juridique municipal unique pour l'ensemble des municipalités du Québec, afin qu'une municipalité locale ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui sont situés tout entier sur son territoire et que la MRC ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui séparent des territoires municipaux ou qui sont situés sur plus d'un territoire municipal et, par conséquent, modifie la définition de cours d'eau municipal de manière à éviter les problèmes d'interprétation.

Recommandation 42 :

Que le gouvernement modifie les lois municipales de manière à indiquer que la répartition des coûts des travaux dans les cours d'eau municipaux soit déterminée par règlement du conseil municipal et, qu'à défaut d'un tel règlement, celle-ci soit basée sur la superficie du bassin de drainage.

Recommandation 43 :

Que le gouvernement, dans la foulée de la *Politique nationale de l'eau*, crée un Registre des rivières patrimoniales protégées qui commande l'établissement d'une bande riveraine qui respecte l'équilibre du milieu récepteur et ce, afin de préserver les cours d'eau exceptionnels.

Recommandation 44 :

Que le gouvernement reconnaisse le rôle écologique des bandes riveraines et travaille en partenariat avec les municipalités locales et les MRC pour assurer leur protection.

Recommandation 45 :

Que le gouvernement, dans le but d'augmenter le taux de conformité aux normes, fournisse des outils à toutes les municipalités et MRC du Québec, en offrant avec l'UMQ des sessions de formation récurrentes sur la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, les cours d'eaux municipaux et autres.

Recommandation 46 :

Que le gouvernement exige, en vertu du principe de l'utilisateur-payeur, que les entrepreneurs porcins, spécialement les intégrateurs ou les propriétaires de grands cheptels, installent un système de traitement des eaux usées associé à leur cycle de production.

Recommandation 47 :

Que le gouvernement établisse une norme régionale de phosphore maximal qui respecte les capacités de support des sols et l'équilibre des écosystèmes, afin que ce paramètre

serve d'indicateur aux élus locaux quant à l'autorisation d'une augmentation de cheptel ou l'installation d'une nouvelle ferme porcine.

Recommandation 48 :

Que le moratoire sur l'industrie porcine se prolonge jusqu'à ce que le rapport de la présente Commission, qui doit être terminé en septembre 2003, ait pu faire l'objet d'une analyse exhaustive de la part du gouvernement. Le législateur, avant de lever le moratoire, devra présenter aux québécois un modèle de développement durable de l'industrie porcine. Sinon, c'est toute la crédibilité du système de consultation publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement qui risque d'être remise en cause et plusieurs engagements compris dans la *Politique nationale de l'eau* ne pourront se réaliser pleinement, car ils se confronteront à la reprise des projets en attente d'implantation ou d'agrandissement de l'industrie porcine. Exceptionnellement, une demande d'implantation d'une porcherie située à l'extérieur d'une zone d'activités limitées, qui aura reçu l'autorisation de la municipalité, pourrait être analysée.

Recommandation 49 :

Que le gouvernement établisse un éventail des procédés de traitement validés des techniques d'épandage, des codes de bâtiments des cheptels, des différents types d'entreposage des déjections animales ayant la meilleure performance environnementale et au niveau des odeurs, certifiés par le ministère comme lors de la certification des technologies du *Règlement sur l'évacuation des eaux usées des résidence isolées* (Q-2, R-8).

Recommandation 50 :

Que le gouvernement exige, de la part des fermes porcines : l'utilisation progressive de réservoirs étanches et de couvertures sur les structures, l'aération des fumiers, le compostage et la séparation solide et liquide et que les producteurs maximisent l'efficacité alimentaire de leur cheptel, afin de prendre en compte les études, comme celles prouvant que la réduction de protéines dans l'alimentation et leur remplacement par les acides aminés produisent une réduction des odeurs et de la charge fertilisante des rejets, ceci de manière de réduire à la source l'intensité de la charge polluante.

Recommandation 51 :

Que le gouvernement exige que les plus grandes fermes porcines, dont les entreprises de type « intégrateurs », installent un système de traitement complet du lisier à la ferme où le rejet liquide ne présente aucun danger de contamination pour l'écosystème et que la composante solide puisse être acheminée vers une usine régionale, afin d'être transformée en produits commercialisables, et encourage le développement de marchés de sous-produits provenant du traitement.

Recommandation 52 :

Que le gouvernement adopte une procédure d'évaluation environnementale stratégique (EES) au Québec, cet outil favorisant l'intégration des préoccupations environnementales et les principes du développement durable dans l'élaboration des politiques, plans et programmes gouvernementaux ou à la révision de ceux-ci.