

Consultations particulières et auditions publiques sur
le projet de loi no 184, *loi modifiant la Loi sur la
protection du territoire et des activités agricoles et
d'autres dispositions législatives.*



Mémoire du Regroupement
national des conseils
régionaux de l'environnement
du Québec

Pour la Commission de
l'agriculture, des pêcheries et
de l'alimentation de
l'Assemblée Nationale

8 février 2001

Présentation de l'organisme

Les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) du Québec existent maintenant depuis plus de 25 ans. Présents aujourd'hui dans toutes les régions du Québec, ils ont le mandat fort important et pertinent de promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement de chacune des régions du Québec.

Ils œuvrent de façon remarquable, à chaque jour, pour accomplir le plus efficacement possible ce mandat, tel qu'en témoignent leurs actions et réalisations.

Les CRE sont aujourd'hui présents dans chacune des régions administratives du Québec et regroupent ensemble 1464 membres, soit 278 organismes environnementaux, 269 gouvernements locaux, 259 organismes parapublics, 144 corporations privées, 422 membres individuels et 92 autres organismes.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des Conseils régionaux de l'environnement (CRE) et d'émettre des opinions publiques en leurs noms. En regroupant et représentant ainsi l'ensemble des régions du Québec, il facilite les échanges d'expertise entre les régions, assure la diffusion de la vision particulière des CRE et encadre les relations avec les intervenants politiques, sociaux, économiques et environnementaux au niveau national.

Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.). De façon plus spécifique, le RNCREQ a pour objectifs de :

- Créer un lieu d'échange et de concertation des CRE sur tout sujet relié à la sauvegarde et à la protection de l'environnement;
- Contribuer au développement et à la promotion d'une vision globale du développement durable au Québec;
- Contribuer à ce que les CRE se dotent d'outils de concertation et d'éducation populaire relativement à l'environnement.

Intérêt des CRE pour le présent dossier

Les Conseils régionaux de l'environnement, ainsi que leurs groupes membres, possèdent un intérêt manifeste pour le domaine de l'agriculture québécoise. Conformément à leur mission, les CRE veulent s'assurer que le développement de l'agriculture au Québec se fonde sur les principes du développement durable et, notamment, sur la conciliation du respect de l'environnement, de la vitalité économique, de l'épanouissement social ainsi que de l'équité entre peuples et entre générations. Jusqu'ici, les activités et réalisations des CRE ont apporté de nombreuses retombées positives pour le développement durable de l'agriculture au Québec.

Malgré cela, le RNCREQ constate que deux grandes problématiques continuent de prendre de l'ampleur. D'une part, certaines pratiques agricoles continuent d'entraîner des impacts considérables, non seulement sur l'environnement, mais aussi sur la santé et la qualité de vie des populations. À l'opposé, le développement anarchique du tissu urbain poursuit sa progression au détriment de la zone agricole, ce qui accentue les conflits d'usage et restreint les possibilités de pratiquer l'agriculture. Ces problématiques globales dépassent le cadre des actions locales et régionales et commandent des interventions à d'autres niveaux.

C'est pour cette raison que le RNCREQ joint sa voix à celle d'autres intervenants majeurs de la société québécoise afin de réclamer des mesures gouvernementales visant à assurer un développement durable de l'agriculture, ainsi qu'une cohabitation harmonieuse en milieu rural.

Mise en contexte

Au cours des trois dernières décennies, l'agriculture québécoise a connu une transformation majeure. Dans les années 60, la ferme était exclusivement de type familial, se caractérisait par un élevage mixte associé à une culture fournissant presque tous les aliments requis pour les animaux de la ferme. Le fumier constituait alors le seul engrais disponible pour la fertilisation des cultures.

Avec les années 1970 et 1980, nous avons assisté à l'émergence et à la concentration des productions dites "sans sol", lesquelles ont pour effet de dissocier les productions animales des productions végétales. La ferme traditionnelle a fait place à l'entreprise spécialisée, où la concentration, la spécialisation et l'intensification des élevages, combinées à l'augmentation de la monoculture et à l'utilisation massive d'intrants chimiques, ont accru la pression sur les terres agricoles et sur l'environnement.

Bien que bénéfiques dans l'immédiat parce que rehaussant la fertilité des sols, l'absence de structures d'entreposage étanches ou de terres en culture disponibles à proximité pour faire un épandage rationnel a aussi grandement contribué à la dégradation de l'eau. Une problématique qui n'est pas nouvelle puisque le gouvernement du Québec adoptait déjà en 1981 le règlement sur la prévention de la pollution agricole.

Toutefois, malgré tous les efforts, le temps et l'argent investis jusqu'ici, force est de constater que les moyens que les Québécois se sont donnés pour lutter contre la pollution d'origine agricole n'ont pas donné les résultats escomptés. Ainsi, malgré de multiples interventions de la part du MENV, du MAPAQ et de l'UPA, la problématique des surplus s'amplifie.¹ Selon les règles actuelles, pas moins de 133 municipalités sont considérées en surplus². Par conséquent, en plus d'accentuer les émissions polluantes sur des territoires restreints, les conditions de surplus incitent les éleveurs à sacrifier de nombreuses parcelles boisées au profit d'un accroissement des superficies d'épandage. Paradoxalement, le souci de se conformer aux normes environnementales devient alors un facteur encourageant la destruction des écosystèmes forestiers en zone agricole.

Comme nous l'avons souligné précédemment, il est évident que la dimension de ces problèmes est telle aujourd'hui qu'elle exige que l'on investisse avec le plus grand sérieux dans la recherche concrète de solutions et de résultats.

Considérations générales à l'égard du projet de loi no 184

Le RNCREQ est satisfait du projet de loi 184 en ce qui regarde la protection du territoire agricole. Nous sommes d'avis que plusieurs dispositions qui y sont contenues permettront une protection accrue du territoire agricole face aux pressions croissantes exercées par le développement urbain. D'autres actions devront cependant être réalisées pour assurer une protection permanente de cette ressource, qu'est le territoire agricole.

Aussi, nous sommes particulièrement satisfaits de voir que le gouvernement québécois introduit le principe d'éco-conditionnalité dans sa politique d'aide publique au secteur agricole. Toutefois, nous considérons que cette mesure, même si elle est appliquée avec rigueur, ne peut à elle seule permettre d'endiguer tous les problèmes environnementaux, de santé et de qualité de vie qui sont associés aux pratiques agricoles actuelles. D'autres changements en profondeur seront nécessaires pour que la stratégie québécoise de développement agricole s'inscrive véritablement dans le sens du développement durable.

¹ Au Québec, on est passé de 281 000 truies et 4,96 millions de porcs en 1998-99, à 390 000 truies et 6,5 millions de porcs produits en 1999-2000.

² Selon la méthodologie retenue par la table de concertation sur la réglementation, il faut plutôt compter 165 municipalités en surplus au Québec.

Considérations spécifiques

A. Demandes pour de nouvelles utilisations de la zone agricole (art. 5 et 9)

L'article 5 du projet de loi 184 précise que seule une municipalité régionale de comté ou une communauté peut soumettre une demande à la commission aux fins de déterminer les cas et les conditions selon lesquels de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient être implantées en zone agricole. De plus, les superficies visées par une demande de cette nature seront maintenant limitées aux îlots déstructurés ou à des lots regroupés dans des secteurs identifiés. L'article 9 rend quant à lui nécessaire la réception d'un avis favorable des personnes intéressées (la municipalité locale et l'association accréditée) pour toute décision sur une demande soumise en vertu de l'article 59.1.

Le RNCREQ a toujours souhaité que le gouvernement du Québec se donne les moyens de limiter le dézonage à la pièce, qui au cours des dernières décennies, a été un facteur déterminant de l'étalement urbain, avec toutes les conséquences que cela entraîne, non seulement sur les activités agricoles, mais aussi sur l'environnement et l'économie. Nous sommes d'avis que la mesure prévue à l'article 5 permettra de limiter les demandes de dézonage au seul cas où elles s'inscriront dans le respect des intérêts collectifs de l'ensemble des citoyens de la MRC.

De plus, après 20 ans d'application de la LPTAA, une révision majeure des limites du territoire agricole et de multiples demandes de dézonage de la part d'individu ou de municipalités, nous nous questionnons sur la pertinence de maintenir le premier paragraphe de l'article 59 de la LPTAA qui permet de retirer du territoire agricole un îlot dit déstructuré. Ces îlots ne doivent pas être retirés de la zone agricole et peuvent encore servir à des fins agricoles.

L'article 11 introduit la responsabilité qu'a le demandeur de démontrer qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande. La commission pourra rejeter une demande pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles. Le RNCREQ appuie cet article parce qu'il permettra d'éviter les abus de demande d'exclusion. Il n'y a pas de raison que l'on accorde un dézonage si l'usage prévu est approprié et possible à un autre endroit en zone non agricole.

B. Conformité aux exigences concernant les distances (Art. 13 et 14).

L'article 13 précise qu'à compter de la date de la présentation du présent projet de loi, toute exploitation d'élevage conforme aux exigences des paragraphes 3° et 4° de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (odeurs, bruits, distances séparatrices, etc.) demeurera

conforme même s'il se produit un agrandissement d'un bâtiment autre qu'agricole qui le rendrait non conforme.

Nous approuvons cet article parce qu'il assure à l'agriculteur que son exploitation agricole ne pourra être rendue non conforme suite à l'agrandissement d'un ou de plusieurs voisins, même si ceux-ci pouvaient ainsi subir des nuisances plus importantes en raison de leur rapprochement des installations d'élevage. Il s'agit d'une mesure intéressante pour limiter les conflits d'usage en remettant à celui qui s'approche des sources d'émission, la responsabilité des inconvénients qui en découlent.

L'article 14 stipule qu'en zone agricole, l'utilisation principale d'une superficie autre qu'agricole et bénéficiant de droits acquis ne pourra plus être changée. Le RNCREQ approuve entièrement cet article.

C. Éco-conditionnalité (Art. 20, 21, 26 et 32)

Les articles 20, 21 et 26 édictent que les règlements relatifs à l'application de la Loi sur l'assurance-récolte et que les normes administratives relatives à la Loi sur l'assurance-stabilisation et à la Loi sur la Financière agricole du Québec devront être élaborées et appliquées en fonction du respect par les producteurs agricoles des normes environnementales.

Nous approuvons cette modification importante qui permettra assurément de corriger certaines incohérences dans les politiques agricoles et environnementales du gouvernement. À notre connaissance, il s'agit de la première occurrence dans la réglementation agricole de l'application du principe de l'éco-conditionnalité, réclamé depuis longtemps par plusieurs et recommandé dans le rapport Beauchamp (BAPE) suite à la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, puis plus récemment dans le rapport Brière portant sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole. En assujettissant les subventions, compensations, indemnités et dédommagements au respect de normes environnementales, on s'assure de l'intérêt des producteurs agricoles à bien connaître et à appliquer les pratiques respectueuses de l'environnement.

Cependant nous souhaitons que la notion de « respect des normes environnementales » qui revient dans ces trois articles soit précisée, sans limiter la généralité des normes environnementales éventuellement applicables, en utilisant les mots suivants: « respect des normes environnementales, notamment celles prévues aux règlements suivants: la Loi sur la qualité de l'environnement, le Règlement sur la prévention de la pollution d'origine agricole, le

Règlement sur les pesticides en milieu agricole et le Décret concernant la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. »

De plus, à l'instar d'autres intervenants, nous considérons que le choix de libellé des articles 20, 21 et 26 du projet de loi no 184 qui mentionne « ... peuvent (ou peut) assujettir, en tout ou en partie, ... » laisse sous-entendre qu'il n'y a pas de garantie que le principe d'éco-conditionnalité soit appliqué. En conséquence, nous recommandons d'utiliser plutôt le verbe « devoir » afin d'éviter toute ambiguïté et ainsi s'assurer de l'application pleine et entière du principe.

Aussi, l'article 32 mentionne que les articles 20 et 21, contrairement à tous les autres articles, n'entreront en vigueur qu'à la date ou aux dates fixées ultérieurement par le gouvernement. Le RNCREQ considère que la date d'entrée en vigueur des articles 20 et 21 doit être déterminée dans le projet de loi, en prévoyant un délai de mise en application d'au plus deux ans afin que les autorités compétentes prennent les mesures appropriées pour que les modifications aux règlements et programmes se réalisent. Un délai fixe donnerait en outre à l'ensemble des producteurs agricoles un signal clair de la volonté du gouvernement de s'assurer, au-delà des bonnes intentions et des déclarations de principes, que les activités et les pratiques agricoles au Québec se feront désormais davantage dans le respect de l'environnement.

Enfin et surtout, il est bien évident pour le RNCREQ que la mise en application de cette mesure ne pourra à elle seule permettre de régler l'ensemble de la problématique de la pollution d'origine agricole. Pour y parvenir, nous sommes d'avis qu'il faudra corriger ou introduire de nouvelles mesures législatives, mettre en place d'autres types d'instruments économiques et enfin, poursuivre les campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation.

La mise en place d'une agriculture durable commande en effet de (1) mieux informer, sensibiliser et éduquer les agriculteurs et les consommateurs, (2) d'adopter des normes réglementaires suffisamment élevées, (3) de s'assurer adéquatement du respect de ces normes, (4) de favoriser un virage vers de nouveaux modes de traitements, d'entreposage et de disposition des fumiers et lisiers, et enfin, (5) de faire en sorte que la concentration des élevages ne dépasse jamais la capacité limite du territoire à supporter les charges polluantes qui en découlent (en utilisant notamment l'échelle des bassins versants comme unité territoriale de gestion).

De façon plus spécifique, nous considérons que des normes environnementales particulières devraient être éventuellement adoptées en vue de protéger adéquatement les boisés de ferme, les brise-vent, les bandes de protection des berges et les marécages afin que ces lieux ne soient pas systématiquement convertis en superficies "cultivables" dans le but d'augmenter les aires de disposition des fumiers et lisiers par l'épandage. La problématique des surplus d'engrais de ferme

ne peut être solutionnée de cette manière et nous croyons qu'il faudrait accélérer la recherche dans le domaine des procédés technologiques de transformation de ces engrais afin d'apporter dans les plus brefs délais une solution à ce problème majeur si le développement des activités agricoles doit se poursuivre selon la planification envisagée.

Conclusion

Le RNCREQ réitère son appui envers les dispositions de ce projet de loi qui concerne la protection du territoire agricole.

Aussi, le RNCREQ est particulièrement satisfait de voir que le gouvernement québécois introduit le principe d'éco-conditionnalité dans sa politique d'aide publique au secteur agricole. Toutefois, nous réitérons que cette mesure ne pourra à elle seule permettre d'éliminer tous les problèmes environnementaux, de santé et de qualité de vie qui sont associés aux pratiques agricoles actuelles. D'autres changements en profondeur seront nécessaires pour que la stratégie québécoise de développement agricole s'inscrive véritablement dans le sens du développement durable. À cet effet, nous croyons indispensable que des audiences publiques du BAPE soient menées sur l'ensemble du dossier agroenvironnemental afin de dégager une vision commune, tant de la problématique que des solutions à mettre en place.