

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

**Projet de loi n° 81 modifiant diverses dispositions en matière
d'environnement**

Le 30 janvier 2025

ISBN 978-2-89556-248-1 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2025
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	4
1. Introduction	5
1.1. Une activité fondamentale qui mérite d'être mieux protégée.....	5
2. Impacts potentiels du nouvel article 118.3.3	6
3. Le risque inhérent au principe de la conciliabilité des normes en agriculture et foresterie	7
3.1. L'hétérogénéité des exigences.....	7
3.2. Un fardeau disproportionné pour les producteurs agricoles	9
3.3. Le syndrome « pas dans ma cour »	10
4. Nos demandes relatives au PL 81	11
5. Nos demandes relatives à la <i>Loi sur les pesticides</i>	11

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les quelque 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent plus de 29 000 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 52 500 personnes. Chaque année, ils investissent 1,6 G\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2023, le secteur agricole québécois a généré 13 G\$ de recettes monétaires agricoles, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Près de 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 533 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,7 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés provinciaux et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

1. Introduction

Dans son second projet de loi omnibus, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (ci-après « **MELCCFP** ») propose de modifier huit lois sous sa responsabilité, dont l'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). Parmi les modifications proposées, celle supprimant le principe de préséance de la LQE sur les règlements adoptés par les municipalités et son remplacement par celui de la conciliabilité nous préoccupe plus particulièrement. Nos commentaires porteront donc exclusivement sur ce sujet.

Le principe de conciliabilité n'est pas nouveau dans le corpus législatif québécois. En effet, la *Loi sur les compétences municipales* prévoit la conciliation entre elle et les règlements municipaux, de même que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur les pesticides* pour les plans et programmes adoptés en vertu de celle-ci.

D'entrée de jeu, l'UPA reconnaît qu'il pourrait être utile, dans certaines situations, par exemple en ce qui concerne le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, de permettre aux municipalités d'adopter des normes en matière de protection de l'environnement. Leur connaissance des réalités propres au territoire qu'elles servent peut sans aucun doute être mise à profit en certaines occasions.

En revanche, dans certains domaines, et notamment celui relatif aux activités agricoles et sylvicoles, le principe de la préséance de la réglementation provinciale doit impérativement être maintenu. L'UPA est donc défavorable à l'habilitation législative générale proposée par l'article 149 du PL 81 pour les activités agricoles et sylvicoles. Le présent mémoire a pour but d'en expliquer les raisons et de proposer les ajustements requis.

1.1. Une activité fondamentale qui mérite d'être mieux protégée

L'agriculture est une activité fondamentale et nécessaire afin de produire les denrées alimentaires essentielles à notre santé et à notre bien-être. Chacun sait qu'on ne survit pas très longtemps sans se nourrir. Malheureusement, cette évidence est trop souvent oubliée dans les régions du monde comme la nôtre, où l'abondance prévaut depuis de nombreuses décennies pour la majorité de la population. Une certaine insouciance persiste malgré l'instabilité géopolitique grandissante et les effets des changements climatiques qui menacent sérieusement la production alimentaire dans de nombreux endroits du monde. Le passé n'est plus garant de l'avenir. Il devient de plus en plus stratégique d'être prévoyants et de préserver et d'accroître notre autonomie alimentaire afin de sécuriser notre approvisionnement dans l'éventualité, évidemment non souhaitable, de conditions adverses hors de notre contrôle. L'épisode de la pandémie devrait servir à nous rappeler que les choses peuvent rapidement basculer.

Pourtant, on continue, année après année, à hypothéquer toujours un peu plus notre garde-manger en autorisant l'artificialisation des terres agricoles. Le monde municipal est, de manière générale, avide de nouveaux espaces en zone verte pour accroître son étalement.

Malgré la loi destinée à les protéger, nos meilleures terres agricoles sont, année après année, sacrifiées au profit de l'urbanisation.

Par ailleurs, il y a bientôt 30 ans, le législateur reconnaissait la nécessité de protéger non seulement le territoire agricole, mais également les activités agricoles qui s'y déroulent. Cela devenait nécessaire en raison de la multiplication des règlements municipaux visant les inconvénients inhérents aux activités agricoles, telles les odeurs, et qui avait pour effet de restreindre indûment ou même d'interdire l'activité agricole en zone verte. Il a donc été nécessaire d'introduire des balises aux pouvoirs des municipalités en matière d'inconvénients de voisinage, ce qui a notamment été fait par l'introduction des nouvelles dispositions à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

Considérant ce qui précède, la perspective d'avoir à nouveau à se battre pour maintenir des conditions raisonnables d'exploitation des entreprises agricoles nous inquiète grandement, advenant l'application du principe de conciliabilité en matière de réglementation environnementale visant les activités agricoles et sylvicoles.

2. Impacts potentiels du nouvel article 118.3.3

Sauf erreur de notre part, le PL 81 prévoit une autorisation législative pour les municipalités, leur permettant d'adopter des règlements conciliables avec la LQE et ses règlements. Tant et aussi longtemps qu'il sera possible de se conformer simultanément aux deux règlements visant le même objet, le règlement municipal sera considéré comme conciliable avec sa contrepartie provinciale. Pour ce faire, le règlement adopté par la municipalité devra généralement être équivalent, plus sévère, ou complémentaire au règlement provincial.

Selon le déroulement envisagé du PL 81, les modifications législatives se feront en deux étapes : l'habilitation législative conférée par le nouvel article 118.3.3, dans un premier temps, accompagnée d'une analyse de tous les règlements de la LQE pour déterminer, au cas par cas, ceux pour lesquels le principe de préséance sera, dans un second temps, maintenu. Ce n'est qu'à la suite de cette deuxième étape qu'entrerait en vigueur le nouvel article 118.3.3 de la LQE.

Conséquemment, nous n'avons, pour le moment, aucune indication des intentions du MELCCFP à propos des règlements ou dispositions réglementaires pour lesquels la préséance serait a priori maintenue. Il est donc difficile de déterminer le réel impact que pourrait avoir l'ensemble de ces changements.

Cependant, nous pouvons aisément anticiper ce qu'il adviendrait si la conciliabilité devenait la règle en vigueur en matière de réglementation environnementale visant les activités agricoles et forestières. Nous sommes persuadés que la situation pourrait rapidement devenir ingérable et compromettre leur pérennité.

Dans les forêts privées, les activités forestières sont déjà soumises à diverses réglementations municipales visant la protection du couvert forestier et l'abattage d'arbres. Cependant, des incohérences dans ces réglementations se multiplient et ont d'ailleurs été fortement critiquées

par les intervenants forestiers lors des consultations sur l'avenir de la forêt¹. Les producteurs forestiers observent une dérive réglementaire où chaque municipalité adopte des règles différentes sous le prétexte de la protection environnementale. Cela constitue un sérieux obstacle à la gestion durable des boisés.

Cette situation va à l'encontre de l'intérêt public et compromet les responsabilités des législateurs, qui doivent assurer une cohérence entre les lois, les règlements et les politiques gouvernementales. Par conséquent, les travaux menés par le MELCCFP pour encadrer les activités forestières en milieux humides et hydriques, après des années d'analyses et de contributions d'experts, sont maintenant mis en péril par la prolifération de directives incohérentes émanant des municipalités.

En effet, nous entrevoyons principalement deux importantes menaces au principe de conciliabilité. D'une part, l'hétérogénéité des normes à travers le Québec résultant d'une multiplication des initiatives municipales et de la diversité des approches et, d'autre part, le caractère déraisonnable de certaines exigences en raison d'une méconnaissance du sujet ou motivées par le syndrome « pas dans ma cour ».

3. Le risque inhérent au principe de la conciliabilité des normes en agriculture et en foresterie

3.1. L'hétérogénéité des exigences

Au Québec, l'agriculture et la sylviculture sont pratiquées dans presque toutes les municipalités. L'éventualité que chacune d'entre elles puisse ajouter son grain de sel à la réglementation provinciale relève du cauchemar. Puisque les exigences environnementales sont déjà, au Québec, parmi les plus contraignantes dans le monde, la perspective que des municipalités puissent y superposer leurs propres exigences n'a rien de rassurant.

En effet, cette éventualité pourrait bien s'avérer le coup de grâce pour de nombreux producteurs agricoles et forestiers. Rappelons que la marge bénéficiaire de nos activités est faible et que nous sommes en concurrence avec des entreprises agricoles évoluant le plus souvent dans un contexte réglementaire considérablement plus permissif qui les favorise économiquement. Chaque fois que l'on ajoute des obligations et des démarches administratives, on hypothèque encore un peu plus la compétitivité de nos entreprises ainsi que leur rentabilité en leur imposant un fardeau financier occasionné par l'obligation du respect d'un vaste éventail de normes. Le risque de préjudice est donc bien réel.

Autre fait à souligner : la rédaction réglementaire visant à encadrer des activités aussi spécialisées que l'agriculture et la sylviculture nécessite des compétences particulières que la

¹ Ministère des Ressources naturelles et des Forêts, 2024. Rapport synthèse de la démarche des Tables de réflexion sur l'avenir de la forêt.

vaste majorité des municipalités n'ont pas². C'est sans compter la grande disparité des ressources dont ces dernières disposent, plusieurs d'entre elles n'arrivant déjà pas à accomplir les mandats qui leur sont dévolus. C'est notamment le cas dans le dossier de l'entretien des cours d'eau, où de nombreuses MRC et municipalités se retrouvent démunies devant la complexité des exigences émanant du MELCCFP, au point où elles ne parviennent pas à s'acquitter adéquatement de leur responsabilité.

Dans ce contexte, le risque de se retrouver avec une mosaïque réglementaire, parfois inapplicable ou ingérable, apparaît évident. Un producteur exploitant des terres agricoles ou forestières sur le territoire de plus d'une municipalité doit ainsi ajuster sa pratique en fonction de chacune d'entre elles, aussi divergentes soient-elles. Imaginons un instant la complexité d'avoir à se conformer à une diversité de normes visant la fertilisation des cultures ou la gestion des fumiers selon la municipalité dans laquelle se déroule son activité.

Ce risque n'a rien de théorique. En ce qui concerne l'usage des pesticides, ceux-ci sont encadrés par la *Loi sur les pesticides* ainsi que les règlements qui en découlent. Or, le principe de la conciliabilité y prévaut, ce qui a donné lieu à la publication de projets de règlements municipaux inapplicables, voire carrément illégaux. Il pouvait tantôt s'agir de la nécessité de se procurer un permis temporaire valide durant 10 jours avant une pulvérisation alors qu'on ne choisit pas vraiment le moment d'une infestation par un ravageur ni la date à laquelle il devient urgent d'intervenir. Autre exemple : il a été proposé d'assujettir l'application de tout pesticide à l'autorisation d'un employé de la municipalité alors qu'une telle recommandation constitue un acte réservé aux agronomes.

Fort heureusement, jusqu'à présent, la plupart des municipalités concernées ont reconnu avoir erré et ont modifié leur règlement, le plus souvent en exemptant la zone agricole. Il demeure qu'il aura chaque fois fallu que les producteurs agricoles se mobilisent et consacrent du temps à expliquer en quoi la proposition s'avérait déconnectée de la réalité. Ces démarches ne sont pas toujours couronnées de succès, et certaines municipalités persistent parfois à maintenir des règles qui n'ont aucun sens, plaçant ainsi les producteurs agricoles concernés dans une situation précaire.

Bref, beaucoup de temps investi pour empêcher l'adoption d'exigences abusives qui pourraient bien se multiplier dans l'éventualité du retrait du principe de préséance en matière de réglementation environnementale propre aux activités agricoles et sylvicoles.

² Un sondage réalisé par la Fédération québécoise des municipalités confirme qu'à peine 6 % des municipalités/MRC ont recours à l'expertise, à l'interne, d'un ingénieur ou technicien forestier pour les épauler dans les enjeux visant la réglementation sur la protection du couvert forestier et l'abattage d'arbres.
Source : Fédération québécoise des municipalités, 2021. Enquête auprès des municipalités du Québec, *Portrait des règlements municipaux sur l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier*.

Nous considérons donc que le travail effectué par le ministre dans l'approbation ou le refus d'un règlement municipal pris en vertu de la LQE reste encore nécessaire. En effet, le ministre possède les ressources, l'accès aux ressources complémentaires et, dès lors, l'expertise nécessaire pour évaluer un règlement proposé dans un contexte global et non en vase clos. L'UPA craint qu'en enlevant le rôle de décideur administratif présentement conféré au ministre, des règlements déraisonnables soient adoptés par des municipalités sans mécanismes régulateurs externes.

La protection de l'environnement, eu égard aux activités agricoles, incombe avant tout à la province. Ce délicat équilibre entre la protection de l'environnement et la priorisation des activités agricoles est un domaine complexe pour lequel le MELCCFP possède les ressources nécessaires à la réalisation d'études et à l'élaboration de plans stratégiques et de cadres législatifs et réglementaires permettant l'atteinte des objectifs environnementaux visés. Il s'agit de compétences et de ressources que n'ont pas la majorité des municipalités du Québec, notamment au regard des activités agricoles.

Nous demandons que les normes établies dans la LQE et ses règlements aient préséance sur celles adoptées par les municipalités afin de maintenir une cohérence et une uniformité du cadre réglementaire à l'échelle provinciale ainsi que pour se prémunir de conditions susceptibles de menacer la pérennité des activités agricoles et sylvicoles.

3.2. Un fardeau disproportionné pour les producteurs agricoles

Sans vérifications externes sur le caractère raisonnable d'un règlement municipal adopté en vertu de la LQE et de ses règlements connexes, le fardeau de contestation législatif repose alors entièrement sur les producteurs agricoles.

En effet, l'habilitation législative prévue par le nouvel article 118.3.3 de la LQE donnerait aux municipalités le pouvoir discrétionnaire d'adopter des règlements conciliables avec ceux de la LQE. Comme mentionné précédemment, une municipalité pourrait outrepasser les volontés du législateur provincial en adoptant un règlement plus sévère. Or, un tel règlement municipal pourrait, au nom de la protection de l'environnement, viser des objectifs autres, tels ceux définis dans le plan d'urbanisme de la municipalité.

Tant que les deux règlements peuvent être respectés en même temps, le règlement municipal serait considéré comme valide par les tribunaux. Cet état de fait offre la possibilité aux municipalités de faire indirectement ce qu'elles ne peuvent faire directement : empêcher certaines activités agricoles et sylvicoles, pour des raisons qui leur sont propres. Il reviendrait donc aux producteurs de contester le règlement devant les tribunaux. Cependant, tel que nous l'enseigne la Cour suprême, les tribunaux doivent faire preuve de déférence en matière de décisions discrétionnaires. C'est déjà le cas dans le dossier de l'eau potable, où les tribunaux ont à maintes reprises établi qu'il était du ressort des municipalités de la régir. C'est ainsi que les municipalités sont habilitées à adopter un règlement de tarification qui impose un fardeau financier plus important à certaines industries, notamment les producteurs agricoles, par rapport à d'autres, même si leur consommation en eau est identique.

Dans le même ordre d'idée, l'UPA s'oppose au fait de permettre aux municipalités de mettre en œuvre des règlements plus contraignants en ce qui concerne la protection des milieux humides et hydriques situés en zone verte. Étant donné les vastes pouvoirs de réglementation de zonage déjà conférés aux municipalités, la modification proposée pour l'article 118.3.3 de la LQE permettrait à une municipalité de restreindre encore davantage les activités permises dans les milieux humides, hydriques et sensibles.

Ce risque est d'autant plus accentué considérant que les règlements de zonage municipaux peuvent d'emblée établir différentes normes, par exemple entre les zones blanches et les zones vertes, tant et aussi longtemps que le règlement s'aligne avec le plan d'aménagement et d'urbanisme. En supprimant la nécessité de faire approuver tout règlement municipal portant sur le même objet qu'une norme adoptée en vertu de la LQE et de ses règlements par le MELCCFP, l'UPA se questionne à savoir qui aura la charge de veiller à ce que ces règlements ne créent pas un effet dissuasif ou néfaste au développement des exploitations agricoles.

3.3. Le syndrome « pas dans ma cour »

L'agriculture et la sylviculture sont périodiquement victimes du syndrome « pas dans ma cour » (ou NIMBY, pour « *not in my backyard* »). Ce phénomène bien documenté désigne l'opposition des résidents à l'implantation de projets perçus comme nuisibles dans leur voisinage. En matière de production agricole, ce syndrome peut avoir plusieurs effets négatifs, dont le blocage de projets agricoles ou sylvicoles par des résidents craignant des nuisances telles que les odeurs, le bruit ou l'impact visuel. Cela semble illogique, car ce voisinage s'est souvent installé de manière volontaire à proximité des territoires où ces activités se déroulent.

Ces oppositions locales peuvent retarder ou empêcher la mise en place de projets agricoles innovants ou nécessaires, limitant ainsi la croissance et la modernisation du secteur. En adoptant le principe de conciliabilité, on ouvre la porte à ce que ces oppositions réactives plus que fondées se concrétisent en règlements municipaux dissuasifs pour les activités agricoles. Cela a notamment été le cas au Québec, avec les éleveurs de porcs placés devant la nécessité de répondre aux nouvelles exigences en matière de bien-être animal et qui se trouvent dans l'impossibilité de le faire en raison de restrictions empêchant tout agrandissement d'un bâtiment d'élevage.

Parfois, face à l'opposition, les projets agricoles peuvent être déplacés vers des zones plus éloignées et moins adaptées aux besoins de la production, ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires et une efficacité réduite. Le refus de certains projets peut même aggraver les problèmes environnementaux ailleurs, en forçant la production agricole à se concentrer dans certaines zones. Paradoxalement, l'opposition la plus féroce à une activité provient souvent de lieux où elle n'est pas déjà présente.

En résumé, le syndrome NIMBY peut freiner le développement agricole, augmenter les coûts et déplacer les problèmes environnementaux plutôt que les résoudre. Les autorités municipales, généralement plus directement exposées aux pressions de groupes de citoyens, y sont plus vulnérables, ce qui peut conduire à l'adoption de règlements irrationnels et injustifiables allant à l'encontre de l'intérêt collectif et des priorités gouvernementales. Ceci

milite une fois de plus en faveur du maintien de la préséance des règlements provinciaux en matière de protection de l'environnement en milieu agricole et forestier.

4. Nos demandes relatives au PL 81

Afin de tenir compte du caractère exceptionnel des activités agricoles, l'UPA demande que celles-ci soient exclues du principe de conciliabilité proposé dans le nouvel article 118.3.3 de la LQE, afin de maintenir les autorisations du MELCCFP pour toute modification réglementaire municipale.

Compte tenu de ce qui précède, l'UPA demande la modification suivante à l'article 149 du PL 81 (nos ajouts en soulignés) :

« 118.3.3. Toute disposition d'un règlement municipal inconciliable avec une disposition de la présente loi ou de ses règlements est inopérante. Malgré le premier alinéa, tout règlement pris en vertu de la présente loi sur toute activité agricole au sens de l'article 1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1) prévaut sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*. Le présent alinéa s'applique malgré l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales* (chapitre C-47.1).

Le gouvernement peut, par règlement, déterminer que toute disposition d'un règlement municipal portant sur le même objet que tout ou partie d'un règlement prit en vertu de la présente loi est inopérante ».

5. Nos demandes relatives à la *Loi sur les pesticides*

Bien que la *Loi sur les pesticides* ne fasse pas l'objet du projet du PL 81, nous désirons néanmoins profiter de l'occasion afin de réitérer notre demande que le principe de préséance soit introduit dans la *Loi sur les pesticides* et les règlements qui en découlent pour tout ce qui concerne l'usage des pesticides en zone agricole.

Bien que la plupart des municipalités qui ont réglementé l'usage des pesticides aient majoritairement prévu des mesures particulières par le secteur agricole ou même son exclusion, il en reste un certain nombre qui a maintenu des restrictions sévères d'usage, même pour leur zone agricole. Pourtant, l'usage des pesticides est déjà suffisamment encadré par les gouvernements fédéral et provincial. En outre, malgré les pratiques toujours plus durables des agriculteurs québécois, le recours aux pesticides reste encore aujourd'hui une nécessité, compte tenu des connaissances scientifiques actuelles et de la non-disponibilité de solutions de rechange adaptées aux réalités vécues sur le terrain.

C'est pourquoi l'usage des pesticides à des fins agricoles devrait strictement relever du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et du MELCCFP, qui, contrairement aux municipalités, possèdent l'expertise nécessaire en la matière. Selon nous, la *Loi sur les pesticides* doit être modifiée afin que les règlements municipaux ne limitent en aucune façon la capacité de produire des entreprises agricoles sur leur territoire.

L'UPA demande d'amorcer dès que possible le processus de modification de la *Loi sur les pesticides* afin de procéder à :

- l'ajout de l'article 104.1 au chapitre VIII (réglementation) de la *Loi sur les pesticides*, qui énoncerait que « malgré toute disposition contraire, une municipalité ou une communauté métropolitaine ne peut encadrer l'usage des pesticides :
 - dans une zone agricole établie selon la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1);
 - sur tout terrain se trouvant à l'extérieur de la zone agricole sur lequel un producteur agricole visé par la définition de producteur contenue à la *Loi sur les producteurs agricoles* (RLRQ, c. P-28) pratique l'agriculture et/ou une activité agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1). »