

**MÉMOIRE DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES
PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

**CAT - 7 M
C.P. - P.L. 62
Compétences municipales**

**PROJET DE LOI N° 62, LOI SUR LES
COMPÉTENCES MUNICIPALES -
UN PROJET QUI VA TROP LOIN**

FÉVRIER 2005

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	4
INTRODUCTION	5
DES COMPÉTENCES GÉNÉRALES.....	6
DU NÉCESSAIRE DRAINAGE DES TERRES	7
DES CLÔTURES, DES FOSSÉS ET DU DÉCOUVERT.....	9
CONCLUSION	10

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agricultrices et les agriculteurs du Québec ont résolument opté pour l'action collective, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donné ainsi un syndicalisme vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture et de la forêt privée.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le développement de la presse québécoise (avec son journal *La Terre de chez nous*), le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, l'implantation de l'agriculture durable, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au coeur du tissu rural québécois et façonne le visage des régions à la fois au plan géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'action collective du syndicalisme agricole et forestier a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions auprès de l'OMC, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation *UPA Développement international*.

Réunis au sein de leur Union, les 44 000 producteurs et productrices agricoles québécois investissent, bon an mal an, plus de 500 millions de dollars dans l'économie du Québec. Les producteurs de bois, quant à eux, récoltent annuellement environ 10 millions de m³ de matière ligneuse pour une valeur de quelque 580 millions, contribuant ainsi aux 18 000 emplois que génère l'industrie forestière en région.

Dans la même veine, plus de 31 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à quelque 62 000 personnes. Chaque année, le secteur agricole québécois dépense au-delà de trois milliards de dollars pour assurer le fonctionnement de ces entreprises. Autant d'argent qui fait tourner la roue de l'économie et qui assure la prospérité du Québec rural.

Avec l'UPA, les producteurs et les productrices agricoles du Québec de même que les producteurs de bois se sont donné un outil qui leur permet de maîtriser leur destin. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de cultiver et de nourrir le Québec, tout en contribuant significativement à son développement durable.

Introduction

L'Union des producteurs agricoles tient d'abord à remercier les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de lui permettre d'exprimer son point de vue relativement au projet de loi n° 62, Loi sur les compétences municipales.

Le projet de loi est révolutionnaire et, d'entrée, nous signalons qu'il est pour nous source de vives inquiétudes.

Bien qu'en accord avec l'idée d'autoriser les municipalités à adapter certaines normes nationales à leur réalité, il nous apparaît que ce projet va trop loin, notamment en leur accordant pleins pouvoirs en matière d'environnement et en déléguant ces dernières d'importantes responsabilités, certaines étant absolument essentielles pour les secteurs agricole et forestier que nous représentons.

Des compétences générales

Le projet de loi n° 62 propose d'abord, voire essentiellement, de remplacer des centaines de dispositions habilitantes particulières, certaines fort vétustes d'ailleurs, par des habilitations générales. Les municipalités pourraient dorénavant intervenir plus librement et en tenant compte de l'évolution des choses dans certains champs de compétence que le projet de loi énumère.

C'est du jamais vu en matière municipale, mais nous reconnaissons que l'idée peut avoir sens. Dans des domaines surtout qui ont toujours été désignés comme relevant principalement des autorités locales ou régionales : loisirs, activités communautaires et parcs, développement économique local, alimentation en eau, égouts et assainissement des eaux, sécurité publique, transport, voirie locale et stationnement, etc.

Mais nous croyons que le projet de loi va trop loin, beaucoup trop loin même, en proposant de conférer aux municipalités pleins pouvoirs en matière d'environnement. D'abord, parce que l'environnement est un domaine extrêmement vaste pouvant englober presque tous les aspects de la vie humaine, économique et sociale, mais également parce que ce domaine est déjà occupé par le gouvernement de Québec et parce que nous croyons qu'il doit continuer à en aller ainsi des choses.

La protection de l'environnement présuppose en effet un arbitrage constant entre les besoins de protéger la nature et les réalités de la vie, le tout sur la base de l'intérêt public. Nous croyons que cet arbitrage doit continuer à être fait par l'État et estimons que les autorités locales ou régionales doivent être exclues de la faculté de les remettre en cause ou d'y faire obstacle.

D'autant, toutes et tous le reconnaîtront sans doute, que le monde municipal n'a aucune compétence particulière en la matière et qu'il lui faudrait de toute évidence des années avant d'y voir clair un peu. Il y aurait également bien sûr un prix à payer pour pareil dédoublement. Nous ne croyons pas que cela est la voie à suivre, à une époque surtout où tout le monde admet qu'il y a crise dans les finances publiques.

Nous craignons également, nous fondant d'ailleurs sur l'expérience vécue, qu'il y ait dérapages et abus pouvant se traduire par d'irréparables dommages pour un bon nombre de productrices et producteurs que nous représentons.

Alors qu'elles n'avaient à peu près aucun pouvoir pour ce faire, nous avons vu, au cours des quinze dernières années surtout, plusieurs municipalités recourir à toutes sortes d'artifices, carrément illégaux, pour tenter de faire obstacle à des projets pourtant jugés

parfaitement convenables par les autorités provinciales. Les municipalités pourraient dorénavant faire ce qu'elles veulent, en parfaite légalité cependant.

À ce sujet, on nous répondra sans doute que le projet de loi comporte, à ses articles 3 et 238, des dispositions rendant inopérant tout règlement municipal inconciliable avec un règlement provincial. À l'examen de la jurisprudence récente, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Spraytech* surtout, pareille clause ne nous rassure guère, les tribunaux étant manifestement tentés de permettre aux municipalités d'aller plus loin que la réglementation provinciale. À moins de vouloir entraîner tout le monde dans une suite sans fin de procès, il faudrait absolument, si la compétence générale en matière d'environnement est maintenue, trouver moyen de préciser qu'une municipalité ne peut d'aucune façon intervenir dans un domaine où l'autorité provinciale l'a fait.

Depuis plus de dix ans, nous sommes en discussion avec le monde municipal et le gouvernement de Québec pour tenter de définir des règles justes et raisonnables de ce qu'on appelle la « cohabitation ». Cela a donné le projet de loi n° 23, le projet de loi n° 184 et, tout récemment, le projet de loi n° 54. Nous craignons qu'en accordant aux municipalités compétence en matière d'environnement, tous ces efforts puissent être annulés d'un seul coup. Cela serait bien sûr inacceptable et nous espérons que le législateur choisira de corriger le tir.

Du nécessaire drainage des terres

Par ailleurs, depuis des temps immémoriaux, les lois du Québec ont toujours prévu une série de dispositions visant à assurer le drainage des terres, opération absolument essentielle aux activités agricoles et forestières. Ces dispositions se retrouvent maintenant au Code municipal, mais elles disparaîtraient tout simplement avec le projet de loi sous étude, ce qui bien sûr nous préoccupe au plus haut point.

Ainsi, contrairement à ce qui est actuellement la règle pour les municipalités dites rurales, ces dernières ne seraient plus tenues d'entretenir leurs cours d'eau (art. 742 C.M.) et de les tenir « en bon ordre et libres de toute obstruction qui empêche ou gêne l'écoulement des eaux » (art. 782 C.M.); elles pourraient le faire, aux fins notamment de faciliter le drainage ou l'irrigation des sols. Ce qui est proposé en fait, c'est d'étendre les règles s'appliquant aux municipalités dites de ville à l'ensemble des collectivités locales et régionales, en restreignant l'obligation d'entretien aux seuls cours d'eau « réglementés », ce qui se traduirait par un recul tout à fait majeur, rendant directement vaine et inutile une bonne partie du système québécois de drainage.

Les municipalités régionales de comté ne seraient plus tenues d'entretenir leurs cours d'eau, mais elles pourraient, suivant une série d'amendements suggérés par le ministère responsable, réglementer tous les cours d'eau, non seulement les cours d'eau naturels et les fossés municipaux, mais également les fossés mitoyens, les fossés de voies publiques de même que tous les fossés privés. Cela nous semble tout à fait inutile et exagéré. Il y a des limites à la réglementation.

Tout aussi conséquente serait l'abrogation des dispositions prévues aux articles 741 et 742 C.M., dispositions névralgiques prévoyant que les fossés de chemins doivent servir à l'écoulement des eaux, tant du chemin que du terrain voisin, permettant également des rigoles communiquant d'un fossé à l'autre et le creusage de fossés de déversement sur les terrains voisins. À quoi bon avoir de bons fossés et un bon système de drainage souterrain s'il n'y a pas d'émissaires convenablement entretenus pour recevoir et transporter leurs eaux? Au surplus, relativement à ces dernières dispositions, il importe de retenir, comme le signalait un spécialiste des questions municipales¹, qu'elles constituent le fondement de véritables servitudes légales de drainage ou d'égouttement, permettant de faire obstacle à la vieille règle de notre droit civil interdisant d'aggraver l'écoulement naturel des eaux (979 C.c.Q.). Chemins et chemins de fer font bien souvent obstacle à cet écoulement naturel; il est donc normal, et cela demeure, que la loi prévoit remède. Les articles 741 et 742 doivent être maintenus, tout comme les articles 29 à 31 du même code.

Relativement au drainage des terres toujours, on ne retrouverait plus de dispositions autorisant les propriétaires de terrains bas (art. 789 C.M.) et aux autres propriétaires en ayant besoin de creuser ou d'entretenir des fossés ou des ouvrages de drainage souterrain (art. 893 à 924 C.M.) sur les terrains voisins, de manière à avoir accès à un cours d'eau naturel. Dispositions certes un peu exorbitantes, constitutives sans doute également de servitudes légales, mais qui doivent impérativement demeurer pour que cultures et forêts puissent s'y développer.

À moins qu'on prétende qu'on peut arriver aux mêmes résultats avec les dispositions que l'on retrouve aux articles 111 à 122 du projet de loi et qui ont trait aux fossés de drainage de moins de cent hectares. Si tel est le cas, il nous apparaît que ces dispositions devraient permettre le recours à des ouvrages de drainage souterrain, solution plus commode et moins onéreuse dans bien des cas. De plus, nous nous interrogeons sur la justesse ou la suffisance de la limite du cent hectares et vous signalons qu'il sera vraisemblablement souvent fort difficile de déterminer si un bassin versant rencontre cette norme. Au surplus, nous signalons qu'il faudrait prévoir des outils habilitant le fonctionnaire ou la personne responsable de faire exécuter ses recommandations.

¹ M^e Johanne Brassard, voir notamment La gestion des cours d'eau municipaux : un héritage à apprivoiser. Développements récents en droit municipal (1997)

Des clôtures, des fossés et du découvert

Dans un ordre distinct, l'Union des producteurs agricoles se réjouit du maintien de l'inspecteur agraire, qui devient « personne désignée ».

Le vieux Code municipal était vraiment à l'avant-garde prévoyant, avec l'inspecteur agraire, un mode de règlement de conflit rapide, simple et peu coûteux pour toute question relative aux fossés, aux clôtures dites de ligne et au découvert. L'institution a depuis longtemps fait la preuve de son efficacité et il est heureux qu'on la conserve, à une époque où on cherche justement à améliorer l'accès à la justice.

L'UPA s'inquiète cependant de la disparition de toute définition de clôture de ligne (art. 25, par. 28^e C.M.) et de son remplacement par une simple référence à l'ouvrage mitoyen prévu à l'article 1002 C.c.Q. Il n'est sans doute pas de l'intention du législateur qu'il en aille ainsi des choses, mais nous craignons que la modification projetée ait pour effet de faire perdre à la personne responsable juridiction sur un très grand nombre d'ouvrages visés.

En effet, à la campagne, les ouvrages de clôture véritablement mitoyens, c'est-à-dire faits sur la ligne séparatrice, à frais communs et se traduisant par une copropriété sur chaque partie de l'ouvrage, sont rarissimes. Les clôtures de ligne sont rarement faites sur la ligne séparative et elles sont faites généralement pour moitié, chaque voisin ayant sa part. Il faut faire en sorte que ces derniers ouvrages demeurent sous la responsabilité du fonctionnaire ou de la personne responsable.

Au même sujet, le projet de loi propose de rendre facultative, plutôt qu'obligatoire comme c'est le cas actuellement pour les municipalités rurales, la nomination de la personne désignée pour arbitrer les conflits pouvant se poser. Il nous apparaît que cela serait faire fausse route, parce qu'on négligerait souvent de procéder à pareille nomination et qu'on refuserait sans doute d'y procéder lorsque des problèmes se poseraient, sous prétexte de ne pas vouloir intervenir dans un litige privé. La nomination d'une personne désignée devrait être obligatoire dans toutes les municipalités où un conflit peut se présenter. Par ailleurs, pour que les choses vailent, il faudrait bien sûr, comme cela est le cas pour l'heure, donner à la personne désignée les moyens de faire exécuter ses recommandations.

Au demeurant, nous avons noté également que ne seraient pas reconduites les dispositions prévues aux articles 744 et 745 C.M. obligeant les municipalités à faire et à entretenir pour moitié les clôtures longeant certains chemins, la règle ne valant cependant pas pour les chemins dits de front, c'est-à-dire pour les rangs. La modification projetée ferait manifestement l'affaire des municipalités qui tentent depuis longtemps de se soustraire de pareille obligation; l'UPA, elle, s'interroge sur sa justesse. Les chemins,

c'est la même chose pour les chemins de fer, ont été faits bien souvent sans aucune compensation financière, pour le seul avantage de pouvoir bénéficier de l'ouvrage. Par équité cependant, on avait prévu qu'il y aurait partage des frais de clôtures, les chemins de fer étant même tenus de clôturer à leurs seuls frais; nous croyons que ces règles doivent persister.

À ce sujet, il est important de noter qu'au lendemain de l'adoption du projet de loi sous étude, les municipalités deviendraient responsables pour moitié, conformément à l'article 1002 C.c.Q., de toutes les clôtures longeant tous les chemins, y compris les chemins de front. Pour contrer cet effet sans doute, le projet de loi prévoit, à son article 260, un délai de vingt-quatre mois pour pouvoir, par règlement, décider des règles devant s'appliquer. Nous soumettons avec égard que, malgré cette disposition, les municipalités ne pourraient se soustraire de l'obligation de contribuer pour moitié aux frais de clôture, l'article 3 du projet du loi y faisant obstacle².

Conclusion

L'Union des producteurs agricoles est inquiète, les productrices et producteurs agricoles et forestiers qu'elle représente le sont également. Le gouvernement doit renoncer à l'idée de confier aux municipalités locales et régionales des compétences illimitées en matière d'environnement, mesure qui mènerait tout droit au chaos et qui menacerait l'avenir même des secteurs agricole et forestier.

Le gouvernement doit également faire marche arrière relativement aux cours d'eau et au drainage des terres. Pour les secteurs précités, le drainage est une nécessité absolue. Les cours d'eau, y compris les fossés de chemins, doivent être entretenus convenablement et les producteurs agricoles et forestiers doivent pouvoir y accéder.

Il faut faire de même relativement à l'idée de confier aux municipalités régionales de comté le pouvoir de réglementer et d'intervenir dans tous les cours d'eau, même les ouvrages privés. C'est une autre mesure qui irait trop loin.

Finalement, le mécanisme d'arbitrage prévu en matière de drainage, de fossés et de découvert doit être disponible partout, continuer à régir les clôtures de ligne, avec des décisions pleinement exécutoires bien sûr.

² Voir notamment Mercier c. Corporation du Canton de Portland Ouest, 1955, BR 58