

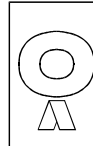
**COMMENTAIRES DU BARREAU DU QUÉBEC EN REGARD DU PROJET DE  
LOI 23 INTITULÉ LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DU  
TERRITOIRE AGRICOLE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES AFIN  
DE FAVORISER LA PROTECTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES**

**Juin 1996**

**COMMENTAIRES DU BARREAU DU QUÉBEC EN REGARD DU PROJET DE  
LOI 23 INTITULÉ LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DU  
TERRITOIRE AGRICOLE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES AFIN  
DE FAVORISER LA PROTECTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES**

**Présentés à la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation  
de l'Assemblée nationale à Québec**

**Juin 1996**



## **LE BARREAU DU QUÉBEC**

Créé en 1849, le Barreau du Québec abordera sous peu le 21<sup>ième</sup> siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe environ 17 000 avocats en règle. Ses effectifs comptent près de 35% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

## **LE COMITÉ PERMANENT EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

- \* Me Jean Piette, président  
Me Ginette Bureau
- \* Me Lorne Giroux
- \* Me Louis Sylvestre  
Me Michel Yergeau  
Me André Prévost  
Me Franklin S. Gertler
- \* Me Charles Kazaz  
Me Yves Corriveau
- \* Me Robert Daigneault
- \* Me Odette Lacroix
- \* Me Martin H. Scheim

Me Marc Sauvé, secrétaire

## **LE COMITÉ AD HOC SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE**

- \* Me Louis Sylvestre  
Me Sylvie Devito
- \* Me Guy Paradis
- \* Me Armand Poupart, c.r.
- \* Me Guylaine Caron

Me Marc Sauvé, secrétaire

**\*Membres qui ont collaboré à l'étude du projet de loi 23.**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. <u>PERCEPTION DE LA PROBLÉMATIQUE AGRICOLE QUÉBÉCOISE</u></b> .....	6
<b>2. <u>REMARQUES PARTICULIÈRES EN REGARD DU PROJET DE LOI</u></b> .....	8
<b>2.1 Modifications auxquelles souscrit le Barreau</b> .....	8
<b>2.2 Amendements et conséquences préjudiciables aux règles communes de droit</b> .....	10
- <b>Le paradoxe fondamental du projet de loi</b> .....	10
- <b>Une définition mal balisée des “activités agricoles”</b> .....	10
- <b>Définition incomplète des sites alternatifs à une demande</b> .....	12
- <b>Exercice d’une discrétion proche de l’arbitraire</b> .....	12
- <b>Non-publication des règlements</b> .....	13
- <b>Alourdissement en regard des déclarations de droits acquis</b> .....	13
- <b>Cinq régimes décisionnels</b> .....	13
- <b>Le principe rigide et incertain de l’irrecevabilité d’une demande</b> .....	15
- <b>Conservation du monopole de représentation sans imputabilité</b> .....	16
- <b>La règle de réciprocité ampute une part du droit de propriété</b> .....	16
- <b>Absence des documents de référence et manque de transparence</b> .....	17
- <b>Le comité consultatif agricole déroge à la règle de droit</b> .....	18
- <b>Alourdissement du processus d’aménagement du territoire</b> .....	19
- <b>Fonctions multiples de la Commission de protection du territoire agricole du Québec</b> .....	19
- <b>Maintien du Tribunal d’appel en matière de protection du territoire agricole</b> .....	21
- <b>Une brèche majeure en regard de la protection de l’environnement</b> .....	21
<b>3. <u>CONCLUSION</u></b> .....	25

# BARREAU DU QUÉBEC

## COMMENTAIRES DU BARREAU DU QUÉBEC

en regard du projet de loi 23

*Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*

*et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*

### **1. PERCEPTION DE LA PROBLÉMATIQUE AGRICOLE QUÉBÉCOISE**

Comme dans maints autres domaines du secteur primaire, le Barreau du Québec constate l'industrialisation accélérée et la rationalisation grandissante de l'agriculture en fonction de la mondialisation et la globalisation des différents marchés des denrées alimentaires. Cette dynamique enclenchée dès la fin de la seconde guerre mondiale accroît sa cadence plus particulièrement depuis la libéralisation des ententes commerciales et les développements scientifiques survenus au cours des trente dernières années. Dans ce contexte, pour rester compétitive, le Barreau comprend que l'agriculture québécoise doit en arriver à réduire ses coûts de production, entre autres par des économies d'échelle, tout en recherchant sans arrêt des rendements supérieurs, et ce, dans le but de se maintenir en position concurrentielle, tout en conférant aux agriculteurs un niveau de vie acceptable.

Toutefois, de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture industrielle intensive, il se trouve toute une différence en regard des inconvénients de voisinage, des nuisances et des menaces à la santé et à la sécurité des personnes, en plus évidemment des déséquilibres écologiques et environnementaux potentiels. Dans cette optique, il faut bien saisir la tangente que prend une part importante de l'agriculture du Québec à l'effet qu'elle devra avoir recours à des méthodes, à des techniques et à des pratiques qui concentreront davantage, en certaines régions données, plusieurs productions animales ou végétales de plus en plus intensives. Encore une fois, cette concentration des

productions ainsi que leur intensification ne peuvent évidemment pas se réaliser sans impact sur l'environnement et sur le milieu humain. Si l'attachement à la tradition rurale est profond, cette même tradition n'a rien de commun avec l'évolution accélérée des nouvelles pratiques et productions agricoles. De la petite ferme du début du siècle qui comptait quelques vaches, quelques poules et quelques porcs à des établissements pouvant atteindre en un seul et même endroit plusieurs milliers d'unités animales, il se trouve, tant sur le plan environnemental que sur le plan juridique, un écart extrêmement important quant à ses impacts sur le milieu.

Cet écart, comme nous l'avons souligné, vient de ce que l'agriculture contemporaine et celle de demain sont bien davantage génératrices d'inconvénients, de nuisances et de menaces à la santé et à la sécurité des personnes ainsi qu'à l'environnement en général. Inévitablement, dans un tel contexte, un arbitrage s'impose du fait que les sols agricoles les plus fertiles et les sites de production animale les plus avantageux se situent dans le Québec méridional et plus particulièrement, d'une façon générale, dans la partie la plus densément peuplée de celui-ci.

Confronté à cette problématique, le législateur a choisi d'imposer le concept communément connu comme étant celui du "droit de produire" au bénéfice des agriculteurs en zone agricole selon la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

En retenant cette approche, le gouvernement opte donc, en regard du principe général de l'arbitrage entre les différents usages, pour une approche qui cristallise par voie législative certains avantages pour les producteurs agricoles et ce, en réduisant d'autant les droits des autres citoyens notamment en réduisant leur accès aux tribunaux.

Il s'agit là d'un choix délibéré et c'est dans cette optique qu'il faut assumer entièrement le contrepois de ce choix législatif à savoir qu'en conférant des privilèges à certains, l'on soustrait des droits aux autres.

Le Barreau ne croit pas que cette approche asymétrique soit à la fois la plus juste pour l'ensemble des québécois et la plus sécuritaire pour les producteurs agricoles eux-mêmes à court et à long terme.

## **2. REMARQUES PARTICULIÈRES EN REGARD DU PROJET DE LOI**

### **2.1 Modifications auxquelles souscrit le Barreau**

Le Barreau est heureux de constater que l'article 46 du projet de loi en édictant l'article 79.17 de la L.P.T.A. semblerait revenir au respect des grands principes énoncés dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* alors que l'ancien avant-projet de loi soustrayait virtuellement les pratiques agricoles à cette Loi à l'exception de certains règlements. Il s'agit là de garanties plus fermes pour l'ensemble des québécois, sous réserve des contradictions ci-après relatées.

Il s'avère aussi heureux, sur le plan juridique, que l'U.P.A. ne soit désormais plus une partie au sens judiciaire du terme mais plutôt une personne intéressée quoiqu'il faille s'interroger sur la justification et la légitimité de conférer à un groupe d'intérêts en particulier et à ce seul groupe le

bénéfice d'une présomption d'intérêt pour agir à l'exclusion de tout autre groupe...

Il s'agit là d'un "statut particulier juridique" à l'égard duquel le Barreau ne trouve pas de justification quant à son exclusivité et son approche monopolistique.

Il est aussi avantageux de constater que les amendements mettent un terme à la prohibition relative au lotissement selon les opérations cadastrales découlant des articles 1 paragraphe 10 et 28 de la L.P.T.A. Ceci a pour effet de simplifier vraisemblablement plusieurs aspects de l'application technique de la loi.

Enfin le Barreau tient à souligner le très net avantage qu'il y a à abolir ce qu'il était convenu d'appeler les "secteurs exclusifs" dont on retrouvait les différentes dispositions aux articles 69.0.1 à 69.0.8 de la L.P.T.A. Ainsi l'article 43 du projet de loi prévoit l'abrogation de cet ancien système complexe et inique et met enfin un terme à ce qui ne devait être à l'origine qu'un régime intérimaire et qui était devenu permanent malgré ses grandes imprécisions.

## **2.2 Amendements et conséquences préjudiciables aux règles communes de droit**

Nous procéderons ci-après à l'énumération des différentes modifications, ajouts ou abrogations qui nous semblent créer des problèmes ou susceptibles d'introduire de sérieuses difficultés d'ordre pratique et juridique.

### **- Le paradoxe fondamental du projet de loi**

Désormais, ce que nous connaissions comme étant la *Loi sur la protection du territoire agricole* sera aussi une législation protégeant les activités agricoles. Il nous semble assez exceptionnel de retrouver, à l'intérieur d'une même législation, à la fois le concept de la protection des ressources et de ses exploitations ainsi que de ses exploitants. Il se trouve là une contradiction en ce que l'exploitant d'une ressource peut difficilement en être le meilleur gardien dans une perspective de conservation et de développement durable. L'expérience pratique et le savoir commun nous ont plutôt démontré le contraire. En ce sens, dès le départ, en voulant protéger à la fois le sol et son utilisation par certains, ne crée-t-on pas une confusion qui pourrait dans certains cas davantage protéger l'exploitant que les ressources et le territoire agricole? Toutes les dispositions législatives s'interprétant les unes par rapport aux autres, en consacrant par le titre même de la loi la protection des activités agricoles, le gouvernement ne va-t-il pas trop loin en plaçant sur le même pied la protection de la ressource et la protection des exploitants de celle-ci? Il s'agit là non pas d'un paradoxe mais, et nous le soumettons respectueusement, d'une antinomie dangereuse lorsque l'on devra appliquer et interpréter la loi amendée.

### **- Une définition mal balisée des "activités agricoles"**

L'article 3 du projet de loi ajoute à l'article 1 paragraphe 1 de la L.P.T.A. une disposition visant à

définir les “activités agricoles”. Celles-ci comprennent l’entreposage et l’utilisation sur la ferme de produits chimiques, de produits minéraux, de même que l’entreposage, le conditionnement, la transformation et la vente, sur la ferme, de produits agricoles qui en proviennent. Cette définition a semblé extrêmement large au Barreau en ce qu’à la limite, tous ces éléments pourraient aboutir à faire en sorte qu’une ferme devienne un site de compostage ou de transformation de fumier, de lisier ou de purin par différents types de traitements ou certains ajouts biologiques, biochimiques ou chimiques sans qu’il se trouve de restriction véritable dans le texte législatif lui-même. Si ce n’était du nouvel article 79.19 de la L.P.T.A. qui prévoit certaines normes réglementaires prises par application de la *Loi sur la qualité de l’environnement*, nulle part n’est-il offert de balises précises pour la pratique de ces “activités agricoles”. Compte tenu encore une fois de l’industrialisation et de l’intensification de l’agriculture, le Barreau manifeste de très sérieuses réserves et une inquiétude certaine quant à la façon dont pourra être interprétée cette nouvelle disposition. De plus, il nous faut considérer la primauté de la L.P.T.A. sur toute autre loi du fait de l’actuel article 98 qui n’est aucunement modifié. En outre, il faudrait spécifier si ces “activités agricoles” peuvent aussi s’exercer en commun, en partage ou de façon accessoire du site d’une ferme à une autre.

- **Définition incomplète des sites alternatifs à une demande**

L'introduction du nouveau paragraphe 7.1 de l'article 1 de la L.P.T.A., relatif au concept "d'espace approprié disponible" nous semble difficile d'application en ce qu'il ne fait référence qu'à la réglementation de zonage de la municipalité et aux mesures de contrôle intérimaire. Il se serait avéré à la fois plus rigoureux et plus juste d'introduire dans la formulation de cette définition une dimension relative à la spécificité d'une demande et non pas d'examiner dans l'abstrait la seule réglementation municipale concernée. Cette définition, par trop étroite, réduit considérablement la réalité des différents besoins, accroît substantiellement les multiples contraintes et les délais que l'on rencontre dans le cadre de l'application de la L.P.T.A. et ce tant pour les administrés que pour les municipalités.

- **Exercice d'une discrétion proche de l'arbitraire**

Le second alinéa de l'article 12 mentionne que: «la commission peut prendre en considération tous les faits qui sont à sa connaissance». Le Comité croit que même dans le cadre d'un processus purement administratif, les règles qui encadrent l'obligation et le devoir d'agir équitablement devraient faire en sorte que la Commission soit contrainte à ne considérer que la preuve faite devant elle et que tout élément pouvant être porté à sa connaissance, à l'insu de l'administré, soit obligatoirement communiqué à celui-ci. En conférant un caractère purement potestatif quant aux faits qui sont à la connaissance de la Commission, même dans le cadre d'un processus purement administratif, nous exposons l'administré à l'arbitraire et, de ce seul fait, encourageons la judiciarisation à terme du processus que l'on voulait initialement purement administratif et flexible. De plus, il s'avérerait assez difficile à l'administré de plaider l'erreur de fait en appel si certains de ceux-ci lui avaient échappé ou que l'on ait omis de les lui signaler en temps opportun.

- **Non-publication des règlements**

L'article 14 du projet de loi prévoit l'abrogation de l'actuel article 19.2 de la L.P.T.A. Le Barreau considère que même si une telle disposition législative visant à exempter la publication dans la Gazette officielle des règlements a été retenue dans le cadre d'autres lois, elle n'est pas souhaitable en l'espèce compte tenu de l'importance primordiale de certains règlements relatifs à l'application de la Loi, dont la connaissance et la facilité de repérage s'avèrent essentielles pour le juriste dans sa tâche de conseil tout comme pour les responsables municipaux et régionaux de l'aménagement du territoire.

- **Alourdissement en regard des déclarations de droits acquis**

Le Barreau déplore le libellé de l'article 25 du projet de loi qui amende l'article 32 de la L.P.T.A. en ce que toutes les déclarations sont désormais assujetties à un processus de vérification de la part de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Sachant que l'article 100.1 de la L.P.T.A. accorde à cette dernière un délai de trois (3) mois pour procéder à la vérification du régime juridique applicable, ce délai peut s'avérer beaucoup trop long dans certains cas évidents et être préjudiciable à l'administré à différents points de vue. En confondant les situations juridiques les plus simples aux plus complexes, le gouvernement facilite la tâche de la Commission de protection du territoire agricole du Québec mais ce au détriment des administrés.

- **Cinq régimes décisionnels**

La lecture combinée des articles 58, 58.1, 58.2, 58.3, 58.4, 58.5, 59 et 65 de la L.P.T.A. tels que proposés laisse comprendre qu'il existera cinq (5) types différents de demandes soit:

- la première déposée par un simple administré;
- la deuxième déposée par une municipalité , une municipalité régionale de comté, une communauté, un ministère, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique qui se feraient promoteur des intérêts d'un administré.
  
- La troisième directement par l'un des corps publics visés au deuxième alinéa de l'article 58 de la L.P.T.A.
  
- La quatrième en vertu du nouvel article 59 de la L.P.T.A. qui permet à une municipalité locale d'obtenir de nouvelles utilisations à des fins résidentielles, dans le cadre d'un processus d'autorisations conditionnelles.
  
- Enfin, cinquièmement, une municipalité locale, une municipalité régionale de comté ou une communauté peuvent demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole mais ce droit est purement et simplement refusé à l'administré ordinaire selon le troisième alinéa de l'article 65.

Il est à remarquer d'ailleurs que le quatrième alinéa de ce même article 65 de la L.P.T.A. prévoit l'application en les adaptant des nouveaux articles 58.1 à 58.4 à cette demande. Par conséquent, l'administré n'a plus aucune possibilité d'obtenir l'exclusion d'un lot de la zone agricole sauf par l'intermédiaire des corps publics ci-haut mentionnés. Le Barreau s'est très longuement interrogé sur le résultat de cette démarche législative. Il y a vu des risques évidents de glissement et d'incitation à des manœuvres douteuses et ce d'autant plus que la distinction entre une demande d'autorisation et une demande d'exclusion relève du degré de "satisfaction" de la Commission de protection du territoire agricole du Québec selon les termes du nouvel article 65.1 de la L.P.T.A. En quelque

---

sorte, ce ne sera que dans des cas assez restreints qu'un administré pourra agir de sa propre initiative. L'ensemble des nouvelles dispositions législatives privilégie l'intervention publique sans le consentement préalable ou requis des intérêts privés. Sur le plan législatif, le Barreau croit qu'il y a lieu de revoir cette restriction imposée au simple administré au bénéfice d'organismes publics. Dans le cadre d'une économie de type libéral, il a semblé un peu étrange au Barreau que les organismes publics deviennent des promoteurs d'intérêts privés. Le Barreau n'a pas été en mesure de comprendre pourquoi il se trouvait tant d'insistance dans le projet de loi pour changer aussi drastiquement les règles relatives aux autorisations et aux exclusions en restreignant significativement les droits du simple administré et en alourdissant de façon importante un processus administratif que l'on semblait vouloir à la fois plus souple et plus flexible.

**- Le principe rigide et incertain de l'irrecevabilité d'une demande**

En ce qui concerne l'irrecevabilité d'une demande d'autorisation ou d'exclusion sur le fait de sa non-conformité au règlement de zonage de la municipalité locale ou aux mesures de contrôle intérimaire, le Barreau considère que cette approche retenue par le nouvel article 58.5 de la L.P.T.A. entraînera des conflits inextricables tant en regard de l'analyse de la conformité à l'ensemble des documents auxquels réfère cet article que des mécanismes d'adoption d'un projet de règlement assujetti à un processus d'approbation préalable mais non finalisé. Ainsi, selon cette règle, une demande pourrait, dans le temps, cheminer dans le cadre d'une "certaine non-conformité" en vertu de certains avis ou démarches favorables, qui ne sont rien d'autre que des avis d'intention, pour, ultimement, suite à des changements ultérieurs des différents conseils municipaux et consultatifs, être à nouveau confrontée à l'impossibilité d'être réalisée. Il semble plus pratique et plus équitable selon le Barreau de maintenir la règle de l'autorisation préalable ou de l'exclusion préalable de la Commission pour, par la suite, cheminer à travers les autres lois et règlements applicables à une demande d'autorisation ou d'exclusion. Cette façon de procéder, par

expérience, s'est avérée beaucoup plus flexible tant pour l'administré que pour les autorités municipales concernées.

**- Conservation du monopole de représentation sans imputabilité**

Le nouvel article 59 de la L.P.T.A. suivi des articles 59.1 et 59.2 confère à "l'association accréditée" un droit de veto pour des projets résidentiels. L'on retrouve plus précisément cette disposition au deuxième alinéa du nouvel article 59 de la L.P.T.A. qui requiert qu'une telle demande doive être accompagnée de l'avis favorable de "l'association accréditée". Le Barreau, encore une fois, s'interroge sur l'opportunité de conférer à des non élus un tel droit de veto. Il semble que cette approche confère un droit exorbitant à un groupe d'intérêts qui pourrait très facilement se retrouver précisément en conflit d'intérêts, sans nécessairement avoir l'obligation consacrée législativement d'agir de façon neutre, impartiale et désintéressée. D'où, encore une fois, non pas un paradoxe, mais une contradiction flagrante.

**- La règle de réciprocité ampute une part du droit de propriété**

Le nouvel article 79.2 de la L.P.T.A. énonce la règle de la réciprocité en regard des distances entre un bâtiment autre qu'agricole et les exploitations agricoles avoisinantes. Ce simple article 79.2 confère donc aux exploitants agricoles et aux producteurs agricoles un droit assimilable à une servitude de non-construction. Bien qu'il soit possible d'y remédier selon les deuxième et troisième alinéas de ce même article, le Barreau s'est interrogé sur cette nouvelle restriction additionnelle au droit de propriété et à la jouissance des biens compte tenu de la nouvelle définition des "activités agricoles" et du régime de médiation et d'immunité en regard des poursuites judiciaires. Le Barreau a d'autant plus de réticences à ce sujet qu'il n'a pas eu l'occasion encore une fois d'examiner le guide des bonnes pratiques agricoles qui définit et détermine les pratiques qui ne sont pas abusives

ainsi que les paramètres de distance entre les différents bâtiments agricoles et les différents autres bâtiments qui ne relèvent pas de l'agriculture. En énonçant cette règle de réciprocité, qui en un sens peut être compréhensible, le projet de loi confère aux exploitants et producteurs agricoles un droit qui ne leur appartenait pas et le soustrait à l'ensemble des autres propriétaires non-agriculteurs du milieu. Le Barreau croit qu'à terme il est fort douteux que l'ensemble des propriétaires et administrés qui ne sont pas producteurs ou exploitants agricoles, en zone agricole, puissent facilement s'accommoder de cette disposition dont les données de base, encore une fois, nous échappent.

- **Absence des documents de référence et manque de transparence**

Le Barreau ne peut souscrire aux modifications proposées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* telles que rédigées aux articles 64 et 66 du projet de loi, les orientations, les paramètres, les distances, les règles et les normes liés à la pratique de l'agriculture lui étant inconnus. Le Barreau ne peut pas non plus accepter l'obligation faite aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté de consentir à l'acceptation de normes et d'objectifs inconnus pour par la suite avoir à les appliquer. Comment peut-on raisonnablement demander à des élus municipaux de respecter l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins "d'activités agricoles" telles que définies dans le projet de loi et d'imposer le souhait d'une coexistence harmonieuse entre les utilisations agricoles et non agricoles, si les élus municipaux, les responsables de l'aménagement du territoire, ainsi que les professionnels oeuvrant dans le milieu ne savent ou ne connaissent pas les éléments physiques déterminants qui devraient être communiqués ultérieurement. Ce serait en quelque sorte souscrire à une obligation contractuelle sans en connaître le prix ni la contrepartie ...

---

- **Le comité consultatif agricole déroge à la règle de droit**

L'article 67 du projet de loi édicte, d'une façon générale, le principe de la constitution d'un comité consultatif agricole pour toute municipalité régionale de comté dont le territoire comprend une zone agricole établie en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Il s'agit d'un comité composé de non-élus et dont la moitié des membres au moins doit être composée et choisie parmi les producteurs agricoles. Le Barreau s'est longuement interrogé sur l'opportunité de la création d'un tel comité sachant que plusieurs autres groupes d'intérêt pouvaient de façon tout aussi légitime revendiquer ce même statut comme les personnes sensibles à la préservation de l'environnement, les entreprises commerciales, les entreprises industrielles, les utilisateurs des réseaux routiers ou les entreprises vouées à l'extraction de pierre ou à l'enfouissement de déchets. La liste pourrait être longue et les intérêts ainsi consultés tout aussi légitimes et acceptables. Le Barreau exprime de sévères réserves à l'égard du premier alinéa du nouvel article 148.6 de la *Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme* qui confère au comité consultatif agricole le droit d'étudier soit à la demande du conseil de la municipalité régionale de comté ou de sa propre initiative toute question relative à l'aménagement du territoire agricole. Le Barreau voit là une initiative législative exceptionnelle qui confère à un groupe d'intérêts, sans avoir la légitimité pour ce faire, un droit de regard et d'accès à des informations, aux frais de l'ensemble des contribuables, qu'aucun autre groupe d'intérêts n'a à ce jour. En ce sens, il s'agit là d'un droit exorbitant et dérogatoire à notre régime de droit de l'aménagement ainsi qu'au principe de l'égalité de tous devant la Loi.

En outre, les comités consultatifs agricoles favorisent indûment et spécifiquement un groupe socio-économique de la société et sont incompatibles avec le principe de la représentation de tous les citoyens par le conseil municipal qui est l'un des principes fondamentaux de l'administration municipale dans une société démocratique. Ce mécanisme est conçu pour assurer invariablement une majorité aux producteurs agricoles sur les comités consultatifs agricoles, même dans le cas où

ceux-ci seraient numériquement minoritaires sur le territoire d'une municipalité régionale de comté. Cette mesure, qui privilégie spécifiquement un groupe socio-économique particulier, constitue encore une fois un dangereux précédent dans l'administration des municipalités. Elle devrait être remplacée par un mécanisme plus représentatif de l'ensemble des habitants d'une municipalité. Il apparaît inacceptable, en effet, de constituer des groupes de pression économique au sein même des administrations municipales qui, de par la loi, doivent représenter l'ensemble des citoyens et contribuables.

- **Alourdissement du processus d'aménagement du territoire**

Par surcroît, si l'on examine bien attentivement les dispositions transitoires et finales, le Barreau en est venu à l'opinion que le troisième alinéa de l'article 76 et l'article 85 du projet de loi auraient pour effet de ralentir de façon significative et certaine la révision des schémas d'aménagement, d'en alourdir le processus et, ultimement, d'en arriver à des négociations et tractations qui ne seraient pas nécessairement conformes aux meilleurs intérêts de l'ensemble des citoyens et contribuables d'une M.R.C. Le Barreau considère qu'il n'y a pas lieu d'assujettir les municipalités locales et les M.R.C. aux nouvelles dispositions du projet de loi tant que tous les documents accessoires ou complémentaires n'auront pas été déposés et diffusés.

- **Fonctions multiples de la Commission de protection du territoire agricole du Québec**

Le Barreau déplore que le projet de loi n'ait pas, conformément à la jurisprudence et aux règles de droit reconnues, procédé à une réforme de la structure de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Celle-ci est un organisme décisionnel tout en étant un organisme chargé

d'émettre des avis et des permis. De plus, elle a la possibilité de procéder à des enquêtes, à des analyses, à des recommandations. Elle peut en outre informer les administrés, elle est à toutes fins utiles arrêtable, elle peut être poursuivante et, en fonction de la réforme de la justice administrative, éventuellement partie en appel. Elle cumule donc, de façon imagée, les pouvoirs de l'enquêteur, du juge et du poursuivant. Il semble au Barreau qu'un cumul de ces fonctions est préjudiciable aux administrés comme la jurisprudence l'a déjà constaté dans le cadre de deux jugements condamnant la Commission de protection du territoire agricole du Québec à des dommages et intérêts<sup>1</sup>. Enfin, à la lumière de la *Loi d'application sur la justice administrative*, laquelle conférerait le statut d'organisme administratif à la Commission de protection du territoire agricole du Québec, l'ensemble des administrés du Québec ne pourrait même plus jouir des garanties procédurales offertes par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. L'on se retrouve donc dans une situation où la Commission se verrait conférer davantage de pouvoirs, parfois occultes, compte tenu des cinq (5) régimes décisionnels différents, tout en se soustrayant aux règles les plus fondamentales du droit administratif. Le Barreau ne peut souscrire à un tel état de chose. En plus de perdre éventuellement les garanties fondamentales découlant des articles 56 et 23 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, du fait de la réforme éventuelle de la justice administrative, si l'administré est confronté à un organisme multifonctionnel exerçant sa compétence dans le cadre de régimes décisionnels peu transparents, il ne se trouve plus de distance entre l'exercice raisonnable de discrétion et l'arbitraire. D'où l'incontournable et prévisible judiciarisation par le biais du pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux exercé par la Cour supérieure.

---

<sup>1</sup> Delorme (Jean-Claude) c. Procureur général de la province de Québec, représentant Sa Majesté du Chef du Québec (Commission de la protection du territoire agricole du Québec), C.S. Joliette, no 705-05-000008-873, 25 janvier 1993, juge Gilles Y. Renaud, action en dommages et intérêts accueillie partiellement (81,400.17\$) et en dommages exemplaires rejetée; ET Turmel (Roland) c. Giroux (Rémy), [1991] R.D.I. 772 C.S. Québec, no 200-05-005564-823, 23 août 1991, juge René W. Dionne, action en dommages et intérêts accueillie en partie contre la Commission de protection du territoire agricole (50,597.29\$).

- **Maintien du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole**

Pour l'instant, selon l'article 17 du projet de loi, l'appel devant le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole serait maintenu à la différence qu'il faudrait désormais prouver l'erreur de fait ou l'erreur de droit pour que ce tribunal ait compétence. À moins que l'exercice du pouvoir discrétionnaire découlant du deuxième alinéa du nouvel article 12 de la L.P.T.A. tel que proposé par le projet de loi ne soit vraiment balisé, le Barreau ne peut souscrire au fardeau qui incombe désormais à l'administré de prouver une erreur. À moins que toute la preuve présentée et considérée par la Commission ne soit connue, accessible et disponible à l'administré, le Barreau souhaiterait que les dispositions actuelles conférant le droit d'en appeler auprès du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole soient maintenues.

- **Une brèche majeure en regard de la protection de l'environnement**

Le Barreau considère que, sous plusieurs aspects importants, le projet de loi constitue un dangereux précédent en matière de législation environnementale. Après analyse, l'on conclut que le gouvernement crée un régime juridique particulier au bénéfice d'une classe de citoyens qui aura désormais le droit de se soustraire aux règles juridiques ordinaires auxquelles les autres citoyens sont soumis, ce qui a pour effet de diminuer les droits environnementaux des administrés en général.

Le Barreau s'élève notamment contre les nouveaux articles 79.17 à 79.19 de la L.P.T.A. qui s'appellera désormais, si le projet de loi est adopté, *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Le Barreau déplore la manière dont le gouvernement galvaude le principe du développement durable qui, malgré qu'il soit affirmé par le nouvel article 1.1 de la L.P.T.A., se traduit dans les faits par des règles de droit qui privilégient une catégorie de citoyens en leur

accordant des immunités judiciaires et d'autres privilèges injustifiés comparativement à ceux dont jouissent les autres.

Sous cet angle, le Barreau le considère inacceptable en ce qu'il instaure un régime d'immunité judiciaire pour un groupe d'administrés qui exercent une catégorie particulière d'activité économique, à savoir l'agriculture. De par son économie et ses effets juridiques, ce projet de loi:

- est contraire au principe de l'égalité des citoyens devant la loi;
- renoue avec la tradition d'anciennes lois qui, dans les années 1920 et 1940, accordaient des immunités judiciaires aux personnes qui exerçaient certaines activités économiques, à savoir l'industrie minière et l'industrie des pâtes et papiers, privilèges qui furent abrogés par les gouvernements successifs au cours des années 1960 et 1970;
- soustrait un groupe socio-économique de l'autorité des tribunaux alors qu'il n'existe aucune preuve que les membres de ce groupe socio-économique font l'objet de poursuites abusives tel que le démontre une étude réalisée par le centre québécois de droit de l'environnement;
- contredit les dispositions du nouveau Code civil, en vigueur depuis le 1 janvier 1994 qui, aux articles 7 et 976, établissent les règles de l'abus de droit et des troubles de voisinage.

---

Le Barreau soumet que ce type de législation est inacceptable. Il faut souligner que l'immunité de poursuites s'applique même dans les cas de mauvaise foi et de faute lourde, et ultimement les cas où des activités agricoles seraient exercées contrairement aux règlements municipaux régissant les nuisances.

Par ailleurs, le Barreau est d'avis que la dévolution apparente de pouvoirs réglementaires en matière de zonage et de normes d'éloignement aux autorités municipales est purement illusoire puisque celles-ci sont liées par les orientations gouvernementales qui seront imposées par Québec et avec lesquelles les normes municipales doivent assurer une conformité stricte.

Le projet de loi vise également à protéger les agriculteurs qui respectent les certificats d'autorisation délivrés en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* mais impose un fardeau de preuve accru aux requérants ou demandeurs qui veulent se plaindre de poussières, bruits et odeurs résultant d'activités agricoles puisque ceux-ci devront assumer un fardeau qu'un requérant ou demandeur n'assume généralement pas dans de tels recours, c'est-à-dire qu'il n'est pas tenu strictement de démontrer que le défendeur contrevient à une norme réglementaire ou à une loi. Ce fardeau sera d'ailleurs très difficile à assumer puisque la loi ne reconnaît pas expressément le droit d'accès du citoyen au texte intégral d'un certificat d'autorisation délivré en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Le Barreau veut aussi mettre en relief un élément de concordance important qui doit accompagner la modification à l'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui limite le droit du citoyen à un environnement de qualité au contenu des règlements municipaux en matière d'odeurs. Pour corriger cette situation, il faudrait amender le premier alinéa de l'article 19.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en ajoutant ce qui suit après le mot "règlement": "ou aux règlements municipaux en matière d'odeurs".

De même, à défaut de renoncer entièrement à cet amendement, il apparaît essentiel de modifier l'article 66 du projet de loi en remplaçant les mots "À toute autre fin, le règlement ne peut" par les mots "De plus, pour les mêmes fins, le règlement peut" et en biffant, deux lignes plus loin, "qu". Si cette modification n'est pas apportée, on permettra à une personne de bénéficier d'une immunité même si elle procède à l'épandage de fumier sans respecter les normes d'éloignement prescrites par le règlement municipal. En effet, les normes relatives à l'épandage de fumier sont réputées adoptées "à d'autres fins" et non pour "atténuer les inconvénients liés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles".

### 3. CONCLUSION

Le Barreau tient à souligner une fois de plus qu'il est presque futile d'étudier le projet de loi 23 sans pouvoir prendre connaissance à l'intérieur d'un délai raisonnable de l'ensemble de tous les autres documents qui s'y greffent.

Le Barreau est d'opinion que l'ensemble des dispositions du projet de loi confère au gouvernement un pouvoir extrêmement étendu en matière d'aménagement sur les zones agricoles, réduisant par là l'autonomie des municipalités et le principe de la décentralisation, de la déconcentration et de la responsabilisation des municipalités. En souscrivant à ce projet de loi, les municipalités du Québec renoncent à une part importante de leur pouvoir d'aménagement conféré par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* quant aux zones agricoles qui occupent leur territoire respectif.

Le Barreau est aussi d'opinion que la création de deux catégories de citoyens sur un même territoire n'est certes pas l'approche la plus équitable ni l'approche la plus sage à long terme. Si le projet de loi devait être adopté tel quel, il sera générateur de lenteurs administratives importantes et, à coup sûr, de multiples litiges, tant sont disproportionnés les droits et privilèges des uns par rapport à ceux des autres qui composent la vaste majorité des citoyens et contribuables des municipalités.

En outre, bien que le Barreau soit extrêmement sensible à la problématique agricole contemporaine du Québec et à la réduction du nombre des exploitations agricoles sur son territoire, une approche plus respectueuse de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, du Code civil et de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne se serait avérée beaucoup plus crédible et acceptable. Qui plus est, le projet de loi ayant été présenté le 15 mai 1996, le délai pour en étudier les impacts s'est avéré plutôt court compte tenu que le gouvernement annonçait l'adoption et

possiblement l'entrée en vigueur de ce projet de loi pour la fin du mois de juin. Une approche aussi rapide dans un domaine aussi important laisse bien songeur. Ces amendements affectant la plus grande partie du territoire habité et habitable du Québec, il est pour le moins étrange que l'on ait procédé de façon aussi expéditive et peu transparente.

De plus, cette cadence accélérée entre en contradiction flagrante avec l'orientation politique prise par le ministre de l'environnement qui vise à protéger les nappes d'eau souterraines. Sachant que la contamination de celles-ci est principalement due à certaines pratiques agricoles modernes et parfois abusives, il aurait été beaucoup plus sécurisant pour les Québécois que le législateur annonce ses intentions de façon complète et cohérente plutôt que de privilégier une approche asymétrique pour la protection des activités agricoles pour revenir plus tard modifier très probablement ces règles afin de mieux protéger les eaux souterraines.

Tel que rédigé, en l'absence des documents de référence de base essentiels à sa bonne compréhension, le Barreau recommande que le projet de loi 23 soit révisé et voie son adoption reportée jusqu'à ce que tous les documents encore manquants soient connus, qu'ils puissent faire l'objet d'une consultation large et réfléchie et qu'un minimum de consensus s'établisse entre tous les intervenants et intéressés en milieu agricole sans imposer de régime particulier ou dérogatoire et sans répondre d'une approche sectaire et purement protectionniste au détriment des règles les plus fondamentales de droit.

-----