



POUVOIR NOURRIR
POUVOIR GRANDIR

L'Union des producteurs agricoles

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À la Commission de l'aménagement du territoire

Projet de loi 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

Le 16 février 2017



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

ISBN 978-2-89556-158-3 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

TABLE DES MATIÈRES

L'Union des producteurs agricoles	2
1. Introduction	3
2. Modifications proposées à la LPTAA.....	5
2.1 Article 181 (résidence pour agriculteur).....	5
2.2 Article 182 (article 59 et abandon de modifications réglementaires pour la mise en œuvre)	6
2.3 Article 183 (espace approprié pour usage non agricole hors de la zone agricole).....	7
2.4 Article 184 (ajout à l'article 62 – Plan de développement de la zone agricole)	8
2.5 Article 185 (autorisation par règlement d'usages non agricoles)	9
3. La nécessité de protéger les activités agricoles.....	11
4. Modifications proposées aux autres lois municipales.....	13
4.1 Article 166 (taux de taxation distinct en matière agricole)	13
4.2 Articles 60 et 107 (approbation des personnes habiles à voter).....	14
4.3 Articles 58 et 106 (régime de redevances)	15
5. Des besoins qui demeurent sans réponse.....	17
5.1 Les règlements régionaux en matière d'abattage d'arbres.....	17
6. Conclusion.....	18

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'Union contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'Union 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 41 200 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 422 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à 55 800 personnes. Chaque année, ils investissent au-delà de 620 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2014, le secteur agricole québécois a généré 8,1 G\$ de recettes, 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.

Les 31 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 300 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,1 G\$ par la transformation de leur bois.

2

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

Aujourd'hui, l'Union regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

L'Union souhaite remercier la Commission de l'aménagement du territoire de lui offrir l'opportunité de présenter le point de vue des producteurs agricoles et forestiers du Québec concernant le projet de loi 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

D'entrée de jeu, les propositions de modifications législatives inquiètent les producteurs agricoles et forestiers puisqu'il est question de lois d'aménagement du territoire et plus spécifiquement de protection du territoire agricole et des activités agricoles qui s'y pratiquent. L'Union tient à rappeler précisément que le bien collectif et l'intérêt général de protéger le territoire agricole nécessitent des mesures extraordinaires et que celui-ci doit donc faire l'objet d'une attention vigilante.

L'Union est donc surprise que le gouvernement propose des modifications importantes à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) sans qu'aucune discussion préalable n'ait eu lieu avec les représentants du monde agricole. Pourtant, les dernières modifications à cette Loi, il y a 20 ans, avaient fait l'objet d'un consensus précis entre les acteurs municipaux, agricoles et l'État. Rien ne justifie aujourd'hui une modification unilatérale de la Loi. Au contraire, la protection des activités agricoles et le territoire où sont pratiquées ces activités doivent impérativement être renforcés par un régime législatif global et intégré. Les propositions présentées par le projet de loi 122 ne sont que des modifications dont le gouvernement ne semble pas mesurer les impacts négatifs potentiels sur le garde-manger des Québécois.

Nous rappelons que la nécessité de protéger le territoire et les activités agricoles ne faisait aucun doute aux yeux du législateur en 1978. Or, dans le contexte mondial actuel, les nécessités d'hier sont encore celles d'aujourd'hui. À preuve, si l'adoption de la LPTAA et ses modifications passées ont permis d'éviter le pire, elles n'ont pas mis un terme pour autant, faut-il le souligner, à la pression qui s'exerce tant sur les terres agricoles que sur les gens qui y pratiquent une profession essentielle au développement économique des régions et garantissent surtout nourriture et fierté aux Québécois.

Cette pression, elle s'est même accentuée avec le temps. En fait, 2 700 hectares se sont perdus dans la dernière année. Depuis 20 ans, 80 000 hectares auront été détournés au profit d'autres usages non agricoles (résidences, industries, commerces, exploitation des ressources, récréotourisme, projets institutionnels, d'utilité publique, d'énergie, de transport et de communication). Nos commentaires sont donc motivés par l'importance de protéger les ressources non renouvelables que sont les terres agricoles, tout autant que les activités qui s'y pratiquent, et ce, dans un esprit de développement régional et durable. Le régime québécois de protection du territoire et des activités agricoles est donc plus que jamais pertinent compte tenu des pressions exercées sur les terres agricoles et des projections démographiques mondiales.

Pour l'Union, il est clair que les modifications proposées dépassent les enjeux reliés à la gouvernance de proximité. À preuve, le premier article modifiant la LPTAA concerne une difficulté à laquelle les agriculteurs font face depuis de nombreuses années, soit l'accès au privilège d'établir une résidence en vertu de l'article 40 de la Loi et ne donne nullement une compétence

ou un pouvoir à un gouvernement de proximité. En fait, notre réponse à la majorité des critiques adressées à la LPTAA et la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) chargée d'en administrer l'application serait de bonifier ses ressources afin de réduire les délais pour rendre ses décisions et se doter d'outils performants.

Nous comprenons donc que certaines des modifications proposées à la LPTAA par le projet de loi tentent de répondre en certains points aux critiques à l'endroit du régime de protection du territoire et des activités agricoles. Ces critiques sont d'autant discutables qu'elles sont fondées sur un certain nombre de mythes. Par exemple, plusieurs prétendent que la CPTAQ refuse trop souvent les demandes qui lui sont adressées et que la LPTAA bloque le développement des collectivités. Dans les faits, entre 2005 et 2014, la CPTAQ a autorisé 76 % des projets industriels et commerciaux, 96 % des projets institutionnels, d'utilité publique, d'énergie, de transport et de communication et 53 % des projets résidentiels qui lui ont été soumis. Enfin, 77 % des demandes d'autorisation pour exclusion de territoire de la zone agricole ont été acceptées. On a peine à croire que les parlementaires puissent trouver ces taux d'autorisation trop faibles, alors que chaque hectare perdu a des conséquences directes sur l'économie des régions du Québec et, à long terme, sur la pérennité de l'agriculture.

Dans cette perspective, nous croyons essentiel que le projet de loi 122 soit modifié substantiellement et plus particulièrement l'article 185, lequel constitue une large brèche dans la compétence de la CPTAQ alors que la Loi actuelle dispose d'outils efficaces pour la réalisation de certains projets. Des propositions sont également formulées pour les autres lois municipales touchées par le projet concernant la fiscalité foncière agricole et l'encadrement de pratiques comme la foresterie en terres privées notamment.

4

Pour l'Union, le projet de loi 122 commande une attitude de prudence à l'égard des propositions. L'Union pourrait être sensible à un ajustement de la LPTAA dans la mesure où la protection des activités agricoles serait renforcée. N'oublions pas que l'installation de nouveaux usages non agricoles, ou leur agrandissement, amène son lot de contraintes réglementaires pour les entreprises agricoles avoisinantes. Nous reconnaissons les besoins de développement des collectivités, mais insistons sur l'importance de maintenir un cadre permettant d'éviter toute pression inutile sur la zone et les activités agricoles.

2. Modifications proposées à la LPTAA

2.1 Article 181 (résidence pour agriculteur)

Nos observations

La modification proposée ici traite de l'article 40 de la LPTAA, un privilège dont les producteurs bénéficient dans la zone agricole, lequel permet la construction d'une résidence en lien avec l'entreprise. Le projet de loi donne la possibilité de corriger des situations observées en raison des multiples types de structures juridiques des entreprises agricoles et forestières. Dans cette perspective, nous accueillons favorablement la proposition. Pour les producteurs, l'octroi du privilège de construire une résidence en zone agricole ne doit être exercé que par des personnes dont la principale occupation est l'agriculture, peu importe la structure juridique mise en place par ceux-ci pour exploiter leur entreprise, c'est-à-dire une entreprise individuelle, une société de personnes ou une compagnie incorporée.

Le libellé nécessite toutefois un ajustement important. Nous croyons que l'objectif de régler la problématique des structures juridiques des entreprises agricoles pouvant bénéficier du privilège de construire une résidence doit être lié à la « principale occupation du propriétaire », sans lien avec l'emplacement sur un lot de pratique agricole.

Par ailleurs, nous comprenons du projet de loi que le dernier alinéa de l'article 40 demeure inchangé. Le gouvernement doit tenir le cap à ce sujet. Sinon, des problématiques apparaîtront, telles que de nouvelles normes en matière de distances séparatrices entre les résidences et les bâtiments d'élevage, des conflits d'usage du territoire et une cohabitation difficile entre néo-ruraux et agriculteurs. Mais il y a pire; pour des entreprises agricoles, le droit d'accroissement des exploitations pourrait remis en question.

5

Nos demandes

- Que le concept de « principale occupation » doit demeurer au texte de l'article 181, peu importe la structure juridique mise en place par des personnes pour exploiter leur entreprise, c'est-à-dire une entreprise individuelle, une société de personnes ou une compagnie incorporée;
- Que les termes « sur ce lot » du premier alinéa du futur article 40 soient retirés;
- Que les termes « sur ce lot » du deuxième alinéa du futur article 40 soient retirés.

2.2 Article 182 (article 59 et abandon de modifications réglementaires pour la mise en œuvre)

Nos observations

La proposition législative vient abroger l'article 59.4 de la LPTAA. Telle que libellée, cette proposition laisse place à des situations qui n'atteindront plus les objectifs dans l'esprit des demandes à portée collective. Rappelons ce que vise l'article 59 de la LPTAA :

« Les dispositions de l'article 59 de la Loi offrent aux instances municipales une alternative dans le traitement des nouvelles utilisations résidentielles en zone agricole. Elles permettent de planifier, dans un cadre d'ensemble et dans une perspective à long terme, la fonction résidentielle en zone agricole. Ces mesures s'inscrivent dans un continuum axé sur une implication et une responsabilisation accrues des instances du milieu dans la protection du territoire et des activités agricoles¹. »

Selon la disposition actuelle en vigueur, et après négociation d'une entente entre les parties prenantes, « la décision de la Commission favorable à une demande à portée collective ne prend effet qu'à compter de l'entrée en vigueur du règlement d'urbanisme de la municipalité locale concernée qui introduit les conditions qui y sont prévues à titre de normes impératives ».

Nous comprenons de l'article 182 que la municipalité locale concernée n'aurait plus à modifier sa réglementation d'urbanisme afin que celle-ci entre en vigueur. Dans un certain sens, cette proposition peut alléger les obligations de la municipalité en ce qui concerne le processus réglementaire. Toutefois, rien ne vient assurer que la CPTAQ n'aura pas à traiter de nouvelles demandes d'implantation de résidences en zone agricole après la décision de la CPTAQ.

6

Ainsi, en obligeant les municipalités à traduire les normes et conditions de la décision de la CPTAQ dans la réglementation municipale, on s'assurait que les résidences non conformes à l'entente ne pourraient dorénavant être construites. Dans l'affectation agricole dynamique, par exemple, il n'était donc plus possible d'implanter des résidences autres que celles permises par les articles 31.1, 40 et celles bénéficiant de droits acquis de la LPTAA. Les résidences non conformes à l'entente pourraient toujours être soumises à la Commission si la municipalité ne traduit jamais la décision dans sa réglementation afin de rendre irrecevable une demande à la CPTAQ en zone agricole dynamique. Il y a donc un problème avec la proposition de l'article 182, lequel viendra engorger à nouveau la CPTAQ par des demandes individuelles.

Il aurait été plus simple, selon nous, de dire que la décision de la CPTAQ, à propos d'une demande à portée collective (article 59), prend effet dès son dépôt au greffe de l'organisme et de maintenir l'obligation de modifier la réglementation d'urbanisme.

¹ Présentation des dispositions de l'article 59 de la LPTAA relatives aux demandes à portée collective. Document rédigé à l'intention des instances municipales. Février 2006.

Nos demandes

- Que l'article 182 du projet de loi 122 soit retiré et remplacé par un article qui édicte que la CPTAQ ne puisse plus recevoir une demande individuelle d'implantation résidentielle lorsqu'une décision en vertu de l'article 59 a été rendue en l'absence de modifications réglementaires;
- Que soit ajouté à l'article 182 que la prise d'effet de la décision de la CPTAQ, concernant une demande à portée collective (article 59), soit faite en date de son dépôt au greffe;
- Que soit maintenue, pour les organismes municipaux, l'obligation de modifier la réglementation d'urbanisme;
- Que soient augmentées les ressources nécessaires, financières et humaines de la CPTAQ lui permettant d'accomplir pleinement son rôle, notamment d'assurer le traitement des demandes qui lui sont adressées et le suivi de ses décisions afin de veiller à la pérennité de la zone agricole et le développement des activités agricoles.

2.3 Article 183 (espace approprié pour usage non agricole hors de la zone agricole)

Nos observations

L'insertion, au début du premier alinéa de l'article 61.1, de l'énoncé « sur le territoire d'une communauté ou d'une agglomération de recensement ou d'une région métropolitaine de recensement comme défini par Statistique Canada » vient modifier substantiellement l'analyse que ferait désormais la CPTAQ de toute demande d'implantation d'usages non agricoles en zone agricole. Pour plusieurs territoires, il n'y aura plus besoin de démontrer l'absence d'espace approprié disponible hors de la zone agricole lors d'une demande d'usage non agricole. L'Union est d'avis que des modifications doivent être apportées à cette proposition.

Il faut souligner que le monde municipal et le monde agricole ont travaillé ensemble à l'élaboration d'ententes menant à des décisions en vertu de l'article 59 pour la gestion de l'implantation des résidences en zone agricole, sans égard à la notion d'agglomération de recensement ou d'une région métropolitaine de recensement. Ces ententes ont permis de caractériser le territoire, les îlots déstructurés de la zone agricole ou les lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole qui étaient situés dans des secteurs identifiés au schéma d'aménagement. Ce travail et les efforts déployés depuis plus de 10 ans par les acteurs municipaux et agricoles ainsi que par la CPTAQ perdent toute leur valeur pour les territoires désormais exclus, visés par cette proposition de modification à l'article 61.1.

En complément, le gouvernement, par l'entremise de ses orientations gouvernementales, reconnaissait récemment qu'un territoire situé hors du périmètre d'urbanisation pourrait être incompatible avec l'activité minière. Parmi ce genre de territoire, il reconnaissait les secteurs agricoles dynamiques caractérisés par la prédominance de l'agriculture sur les autres activités et usages. Nous croyons que cette reconnaissance du territoire agricole est la démonstration que l'insertion d'usages non agricoles mérite une plus grande analyse et force tout type de projet à

trouver d’abord et avant tout l’espace nécessaire pour son déploiement dans les territoires urbanisés et donc hors de la zone agricole.

Il faudrait modifier la LPTAA afin que la démonstration par les demandeurs d’autorisation voulant qu’il n’existe aucun espace disponible hors de la zone agricole soit plus stricte et rigoureuse. De plus, on devrait exiger de ces derniers l’atteinte d’objectifs de densification des espaces résidentiels, institutionnels, commerciaux et industriels comme condition préalable à toute demande d’exclusion de la zone agricole ainsi qu’à toute demande d’implantation ou d’agrandissement d’usages non agricoles.

Conséquemment, et compte tenu des enjeux reliés à la portée de l’article 61.1 comme proposé, il faut s’assurer que la disposition continue à s’appliquer également à toute affectation agricole dynamique au SAD, à l’extérieur d’une communauté, de la région métropolitaine de recensement et d’une agglomération de recensement.

Notre demande

- Que soit modifié le début de la proposition de texte de l’article 183 par le suivant :
« sur le territoire d’une communauté, d’une agglomération de recensement ou d’une région métropolitaine de recensement, comme défini par Statistique Canada, et dans toute affectation agricole dynamique au SAD d’une MRC ayant un territoire dans la zone agricole désignée... »

8

2.4 Article 184 (ajout à l’article 62 – Plan de développement de la zone agricole)

Nos observations

Le PDZA serait un nouvel élément que la CPTAQ, à l’article 62 de la LPTAA, pourrait prendre en compte dans son analyse d’une demande d’autorisation. Il faut rappeler que le PDZA n’a aucune référence légale aux lois pertinentes, exception faite des orientations gouvernementales. Aussi, il peut être élaboré avec ou sans la participation du secteur agricole et n’est assujéti à aucune obligation de conformité avec les autres outils de planification du territoire tel que le schéma d’aménagement et de développement.

Rappelons que le PDZA est un document de planification qui vise à mettre en valeur la zone agricole d’une MRC en favorisant le développement durable des activités agricoles. Or, il est difficile de comprendre comment celui-ci viendrait appuyer une demande d’autorisation pour un usage autre qu’agricole, puisqu’il doit favoriser le développement des activités agricoles tel que soutenu par le ministère de l’agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec (MAPAQ).

Nos demandes

- Que soit encouragée l'élaboration de PDZA avec la participation des représentants des producteurs agricoles pour toutes les MRC n'ayant pas encore engagé ce processus et pour celles l'ayant déjà élaboré, de s'assurer la mise en œuvre des actions visant à développer les activités agricoles;
- Que soit retiré l'article 184 puisque le PDZA d'une MRC peut toujours être soumis comme élément d'observation lors d'une demande d'autorisation à la CPTAQ et que cette dernière continue d'en disposer lors de son analyse en raison de l'absence de mécanismes de conformité réglementaires;
- Que soient mises en place les ressources financières permanentes pour l'élaboration et la mise en œuvre des PDZA pour ainsi assurer le développement de projets mobilisateurs et viables, capables de mettre davantage en valeur le potentiel de l'agriculture et la foresterie régionale.

2.5 Article 185 (autorisation par règlement d'usages non agricoles)

Nos observations

Le texte de l'article 185 du projet de loi 122 constitue un changement majeur à la LPTAA. Il y est stipulé que « le gouvernement peut en outre prévoir, par règlement, les cas où l'utilisation de lots à une fin autre que l'agriculture est permise sans autorisation de la Commission ».

Comme libellé, cet article introduit un pouvoir général illimité, ce qui rend inutile l'utilisation par le gouvernement des articles 66 et 96 déjà prévue à la LPTAA. En bref, il s'agit d'un ajout qui remet en question la compétence de la CPTAQ, laquelle ne serait plus nécessaire pour l'introduction de certains usages non agricoles sur le territoire agricole.

Selon cette approche, l'expertise de la Commission ne sera plus sollicitée dans le processus d'autorisation des usages non agricoles. À ce jour, le contenu du futur règlement n'est pas précisé à la Loi. Nous comprenons que cette proposition est grandement inspirée d'une des recommandations du rapport Ouimet publié en 2009.

Il s'agit d'une perte de compétence importante pour la CPTAQ à laquelle l'Union s'oppose fermement. Il faut rappeler que les articles 66 et 96 de la LPTAA, dans leur forme actuelle, permettent au gouvernement de proposer des projets importants, publics ou privés, et de les mettre en œuvre à la suite d'un avis de la CPTAQ.

Toujours selon la proposition, un tel règlement devrait prévoir des conditions qui minimisent les impacts sur les activités agricoles. Nous tenons à rappeler qu'il est impératif que tout règlement prévoie des conditions qui minimisent l'impact des utilisations permises sur les activités et les entreprises agricoles existantes ou leur développement et sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants. La protection des activités agricoles, bien qu'abordée dans le libellé proposé, n'est pas assurée et soulève toute la question de cohabitation des divers usages. Le libellé de règlement doit non seulement minimiser l'impact des utilisations permises, mais veiller à la protection des activités agricoles et l'immunité aux producteurs.

Concrètement, comment le gouvernement entend-il protéger le droit d'accroissement des entreprises existantes, notamment quant au calcul des distances séparatrices entre les usages agricoles et non agricoles, par un règlement « dit » provincial, alors que les règlements municipaux demeurent en vigueur et ne seront pas modifiés?

Après analyse, l'Union considère que cette proposition législative crée une brèche trop importante dans la protection du territoire et des activités agricoles.

Nos demandes

- Que soit retiré cet article du projet de loi et que soit plutôt ajouté, dans un deuxième alinéa à l'article 26 de la LPTAA, une liste limitée et précise des usages et des activités préalablement négociée entre les acteurs municipaux, agricoles et gouvernementaux, qui seront désormais soustraits à une autorisation préalable de la CPTAQ;
- Que tous lesdits usages et activités soustraits à la compétence de la CPTAQ ne puissent introduire de nouvelles contraintes aux entreprises agricoles existantes ou futures, notamment en matière de distances séparatrices imposées pour la gestion des odeurs inhérentes aux élevages, ou à l'usage des pesticides, et que ces règles soient édictées à l'article 26 de la LPTAA.

3. La nécessité de protéger les activités agricoles

Nos observations

La LPTAA n'a fait l'objet d'aucune modification législative significative depuis 1996. La prévisibilité des normes applicables au développement durable des entreprises agricoles est indispensable. Les acteurs ont donc convenu de reconnaître par diverses mesures législatives pour l'avenir relativement au « droit de produire » en zone agricole des producteurs agricoles.

La proximité de différents usages en zone agricole doit pouvoir rendre possible le développement des entreprises agricoles sans entraîner de conséquences pour les usages non agricoles du territoire. Pour assurer une telle coexistence, le gouvernement, par l'entremise de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), à laquelle il faut inclure les orientations gouvernementales, et de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, propose deux approches : l'une essentiellement normative (les règlements d'urbanisme), l'autre référant à l'aménagement même du territoire (gestion des usages).

La question de la nécessité d'assurer pleinement la protection des activités agricoles tout en assurant une cohabitation des usages agricoles et non agricoles s'était alors posée avec acuité. Aujourd'hui, toutefois, les modifications des modes de production jumelées à la diversification des activités économiques en zone rurale, au développement de la villégiature ainsi qu'à une présence grandissante des citoyens désirant habiter à la campagne ont engendré, au fil des années récentes, de nouveaux conflits d'usage entre les activités agricoles et les autres activités.

Au-delà de ces deux approches, il ne faut pas négliger la contribution du partage d'informations entre les agriculteurs et non-agriculteurs à la réalité agricole et à celle du territoire.

11

Ainsi, en mai 2015, dans le cadre des travaux de la CAPERN sur l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la CPTAQ, l'Union a rappelé aux parlementaires l'importance de protéger adéquatement la pratique des activités agricoles afin de permettre le développement des entreprises agricoles, le tout dans le respect du développement durable.

Dans le contexte de modifications importantes à la LPTAA par le présent projet de loi 122, l'Union propose des modifications à la LPTAA et à la LAU qui peuvent être facilement intégrées au présent projet de loi, le tout dans le souci d'une meilleure gouvernance des municipalités dans ce domaine. Nous croyons qu'il serait facile pour les parlementaires d'ajouter nos propositions au présent projet de loi, lequel modifie déjà 28 lois du Québec dont la LAU et la LPTAA.

Nos propositions assureront une protection moderne et adaptée à la réalité d'aujourd'hui des activités agricoles dans le respect du développement durable, ce qui facilitera d'autant le travail des municipalités en matière de gestion de leur territoire. Ces propositions ont été expliquées plus amplement dans le mémoire de l'Union présenté à la CAPERN le 19 mai 2015²

² Voir Union des producteurs agricoles, *Pour nourrir le Québec, protégeons nos terres, priorisons notre agriculture*, mémoire présenté à la CAPERN le 19 mai 2015.

Nos demandes

Modifications à la LPTAA et à la LAU

- Encadrement du zonage de production : renforcer l'article 79.1 de la LPTAA en obligeant les MRC à procéder à la révision de leur schéma d'aménagement et de développement concernant la zone agricole afin d'encadrer spécifiquement le pouvoir des municipalités de zoner les usages agricoles pour le limiter aux seuls cas flagrants de problèmes de cohabitation dans le cadre d'activités agricoles d'élevage à fortes charges d'odeurs et à rendre strictement impossible le zonage des autres activités agricoles en zone agricole, notamment la culture des végétaux;
- Encadrement du zonage de production : conformément à la précédente demande, modifier les orientations gouvernementales afin de mettre en œuvre le processus de révision des outils de planification régionaux et suprarégionaux;
- Immunité : renforcer l'immunité de poursuite en matière civile consentie aux producteurs agricoles aux articles 79.17 à 79.19.2 de la LPTAA afin d'y ajouter l'ensemble des inconvénients inhérents à la pratique moderne des activités agricoles, incluant la fumée et la lumière notamment;
- Immunité : modifier l'immunité par le retrait du concept de « faute » et son ajustement par le concept « d'inconvénients anormaux » afin que cette immunité ait une réelle portée juridique pour les producteurs agricoles qui respectent la réglementation en place, et les bonnes pratiques, et ce, en raison des impacts de l'arrêt Ciment Saint-Laurent rendu en 2008 sur la pratique de l'agriculture;
- Médiation en matière de règlement d'urbanisme et de nuisance : rendre obligatoire la désignation d'un médiateur à l'article 79.7 de la LPTAA par le préfet lorsqu'une demande est effectuée, retirer l'obligation pour la personne de prouver qu'elle subit un préjudice pour demander la mise en œuvre de ladite médiation à l'article 79.3 et retirer au sous-paragraphe 3 de l'alinéa 2 de l'article 79.12 l'obligation pour le médiateur de cesser d'étudier une plainte lorsque le règlement est jugé conforme au schéma d'aménagement de la MRC;
- Peuplements d'érables : mettre à jour, en fonction de la nouvelle nomenclature du ministère des Ressources naturelles, la présomption de l'article 1 laquelle stipule les peuplements d'érables propices à la production de sirop d'érable;
- Les comités consultatifs agricoles (CCA) : modifier l'article 148.1 de la LAU afin de rendre obligatoire et permanente, par l'introduction du verbe « doit », l'existence du CCA dans les communautés métropolitaines et les MRC;
- Les comités consultatifs agricoles (CCA) : modifier l'article 148.6 de la LAU afin de rendre obligatoire, par l'introduction du verbe « doit », l'utilisation du CCA pour toutes les questions relatives à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux de cette pratique de même qu'aux demandes devant la CPTAQ concernant la zone agricole;
- Les comités consultatifs agricoles (CCA) : ajouter un article 148.6.1 à la LAU afin d'obliger les communautés et les MRC à obtenir un avis du CCA avant d'entreprendre toute modification ou révision des outils de planification et d'aménagement du territoire ou toute modification à la réglementation et pour toute décision du conseil relativement à une demande présentée à la CPTAQ ayant un impact sur le territoire et les activités agricoles.

4. Modifications proposées aux autres lois municipales

4.1 Article 166 (taux de taxation distinct en matière agricole)

Nos observations

Depuis son édicition dans la Loi sur la fiscalité municipale en 2006, le taux distinct de taxation en matière agricole est très peu utilisé par les municipalités du Québec. En fait, le tableau 1 ici-bas montre que de 2007 à 2015, environ une douzaine de municipalités sur l'ensemble des municipalités admissibles annuellement s'est prévalu de ce taux afin de rétablir l'équité fiscale entre les contribuables agricoles et non agricoles.

C'est donc avec une certaine surprise que l'Union a pris connaissance de la mesure proposée par le ministre à l'article 166 de son projet de loi. L'objectif de ce nouvel article est de fixer un plancher au taux distinct de taxation en matière agricole et ainsi réduire le déséquilibre fiscal.

	Nombre de municipalités pouvant appliquer un taux distinct		Municipalités ayant appliqué un taux distinct	
	Habilitées	Non habilitées	Nombre	%
2007	438	389	8	2%
2008	386	459	10	3%
2009	327	530	12	4%
2010	262	568	10	4%
2011	257	559	10	4%
2012	270	542	13	5%
2013	337	510	13	4%
2014	357	496	13	4%
2015	433	459	18	4%
2016	469	377	n.d.	n.d.

Or, contrairement aux cinq autres taux de taxation prévus à la Loi sur la fiscalité municipale, la taxation distincte en matière agricole ne vise pas à augmenter les revenus municipaux. Elle vise plutôt à rétablir plus équitablement entre les contribuables agricoles et non agricoles d'une même municipalité la charge fiscale reliée à l'impôt foncier lorsqu'un déséquilibre est constaté par l'évaluateur municipal.

Des réflexions s'imposent alors relativement à cette décision du gouvernement. Soit le ministre trouve la mesure trop efficace et donc trop coûteuse pour les autres contribuables, soit il veut simplement réduire l'allègement fiscal octroyé aux producteurs agricoles afin de rétablir l'équilibre fiscal entre les contribuables municipaux. Dans les deux cas, l'Union déplore le choix du gouvernement.

Il faut se rappeler que le taux de taxation distincte en matière agricole a été négocié avec les unions municipales et les ministères concernés dans le contexte de la révision du Programme de crédit de taxes foncières agricoles en 2005-2006. Dans le contexte actuel, l'Union est d'avis qu'aucune justification ne permet d'établir un plancher.

Par ailleurs, cette mesure d'allègement fiscale serait très efficace, mais elle n'est pas utilisée par le monde municipal puisque lesdites municipalités n'ont pas l'obligation de l'appliquer en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale.

L'Union demande depuis plusieurs années d'imposer aux municipalités admissibles la taxation distincte en matière agricole aux fins de rétablir l'équité fiscale entre les propriétaires agriculteurs et les autres contribuables d'une municipalité.

Nos demandes

- Que soit mis en place un comité de travail pour établir rapidement des solutions durables aux problématiques affectant le régime de fiscalité foncière agricole;
- Que soit ajouté à l'article 244.49.0.1 un deuxième alinéa, lequel se lit comme suit :
« L'application de ce taux est obligatoire dans les municipalités visées aux articles 244.49.0.2 à 244.49.0.4. »

4.2 Articles 60 et 107 (approbation des personnes habiles à voter)

14

Nos observations

Le régime québécois de financement des municipalités a la particularité, et ce, depuis plusieurs décennies, de permettre la participation citoyenne directe aux fins d'approuver certaines décisions financières importantes prises par les élus municipaux. Ainsi, certains types de règlements d'emprunt qui sont à la charge des propriétaires fonciers doivent faire l'objet, en plus de l'approbation ministérielle, de l'approbation des personnes habiles à voter visées par le règlement d'emprunt.

L'Union est favorable au maintien de la participation citoyenne dans le contexte des règlements d'emprunt. Il s'agit d'un élément fondamental de la démocratie municipale participative qui, par ailleurs, existe en matière d'urbanisme également. L'Union comprend que la mesure législative proposée maintient cette approbation dans certaines circonstances. Toutefois, le futur article vise le règlement d'emprunt en matière de voiries, d'aqueducs et d'égouts. Or, ceux-ci sont les plus fréquents dans les milieux municipaux dits ruraux dans lesquels est située la majorité des exploitations agricoles.

Par ailleurs, un autre problème existe relativement au financement des projets municipaux et donc des emprunts municipaux. Ainsi, dans de nombreuses municipalités où la richesse foncière agricole est très élevée, ce sont les contribuables agricoles qui paieront une portion importante des futurs emprunts sans être consultés directement et formellement par le processus d'approbation des personnes habiles à voter.

L'Union ne peut accepter cette mesure dans les circonstances. De plus, le dernier alinéa de l'article 107 du projet de loi propose d'éliminer l'approbation des personnes habiles à voter lorsque le règlement d'emprunt est financé à 50 % par une subvention versée par le gouvernement, un ministre ou un organisme. Or, depuis plusieurs années, l'Union dénonce le détournement par les municipalités des sommes réservées au Programme de crédit de taxes foncières agricoles du MAPAQ. La proposition législative à l'étude accentue ce problème, car les élus municipaux considèrent comme une subvention gouvernementale ce programme d'aide aux producteurs agricoles³. Pourtant, les travaux de déploiement des améliorations locales en voirie, aqueduc et égout se doivent d'être financés par un emprunt et une taxation sectorielle et non répartis sur l'ensemble des contribuables municipaux qui ont, eux, déjà payé pour leurs améliorations locales. Il s'agit d'une simple mesure d'équité fiscale entre contribuables.

En agissant ainsi, les municipalités détournent l'aide du gouvernement consentie aux producteurs agricoles pour diminuer la charge fiscale de l'ensemble des contribuables de la municipalité.

Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles n'est pas une subvention qui doit servir à diminuer la charge fiscale des propriétaires non agricoles. Le projet de loi doit donc être impérativement corrigé afin d'interdire cette pratique.

Nos demandes

- Que soit maintenue l'approbation des personnes habilitées à voter en matière de règlements d'emprunt.
- Qu'un nouvel et dernier alinéa soit ajouté à l'article 107 du projet de loi de façon à spécifiquement mentionner que le Programme de crédit de taxes foncières agricoles n'est pas une subvention visée à l'article 107 du projet de loi 122.

15

4.3 Articles 58 et 106 (régime de redevances)

Nos observations

Le monde municipal se voit octroyer un nouveau pouvoir afin de percevoir des revenus additionnels de la part d'un contribuable municipal. Ainsi, après les taxes, les compensations et les tarifs, le gouvernement permet d'imposer un régime de redevances qui n'est plus en lien avec la propriété de l'immeuble ou l'utilisation d'un service.

Le projet de loi créerait donc une toute nouvelle façon d'exiger d'une personne un montant d'argent par l'imposition d'une redevance servant à contribuer financièrement à un régime de réglementation visé par une compétence municipale.

La notion de « régime de réglementation » est totalement nouvelle en droit municipal et plus particulièrement lorsque l'on traite de la fiscalité municipale. Les futurs articles 500.6 à 500.11 et

³ Voir Deneault et al. c. Municipalité de Saint-Jacques-le-Mineur, 2015 QCCS 3581.

1000.6 à 100.11 du projet de loi 122 ne définissent pas cette notion. De plus, à ce jour, les documents rendus publics par le ministère relativement au projet de loi 122 ne contiennent pas de détails pour nous informer de l'étendue de ce nouveau pouvoir des municipalités locales en matière de perception fiscale.

À première vue, nous pouvons affirmer qu'au niveau juridique, ce pouvoir est large. Ainsi, lorsque l'on regarde attentivement les articles 500.8 et 1000.8 du projet de loi, celui-ci nous indique qu'il peut viser toute personne, pas seulement un propriétaire foncier ou un utilisateur de service.

De plus, ce nouveau régime de perception fiscale comprend deux objectifs. Le premier est le financement du régime. Cet aspect nous semble clair. Deuxièmement, les redevances peuvent avoir comme objectif d'influencer les comportements des personnes qui seraient visées. Cela est plutôt discutable puisque l'on présume à l'avance que le comportement d'une personne visée par le régime de réglementation serait contraire à la norme comportementale édictée. Ainsi, on imposerait une redevance à l'ensemble ou à une partie de la population, alors que seulement certaines personnes contreviendraient à la norme qui serait édictée.

Pourtant, les lois municipales actuelles prévoient déjà un régime de sanction à la réglementation, soit le dépôt d'accusations pénales et l'imposition de peines (amendes) à la suite d'un procès juste et impartial. Dans ce contexte de l'exercice du nouveau pouvoir de taxation sous la forme d'une redevance, que devient la présomption d'innocence?

Il ne faut pas oublier que les entreprises agricoles sont également soumises à l'écoconditionnalité. Une nouvelle imposition fiscale ne va certainement pas dans le sens du développement économique du secteur agricole.

16

Dans un autre ordre d'idée, le texte législatif ne précise pas si une MRC pourra utiliser le pouvoir d'imposer des redevances. En principe, une MRC peut mettre en œuvre divers régimes de réglementation relevant de ses compétences. Toutefois, une MRC ne peut pas taxer directement les contribuables hormis pour appliquer la tarification de ses services en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale.

Nos demandes

- Que soit rendu inapplicable aux entreprises agricoles le régime de redevances proposé;
- Que les sections II.I – Pouvoir général de taxation qui seront modifiées à la Loi sur les cités et villes et le chapitre II.I – Pouvoir général de taxation du Code municipal soient modifiés afin de répondre à l'interrogation précédemment exposée.

5. Des besoins qui demeurent sans réponse

5.1 Les règlements régionaux en matière d'abattage d'arbres

Fait méconnu, la juridiction des municipalités sur la gestion des forêts privées est plus importante que celle exercée par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs sur ce territoire. Ainsi, ce sont les municipalités qui disposent, en vertu de la LAU, du pouvoir de réglementer l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier. Le pouvoir de taxation conféré par la Loi sur la fiscalité municipale vise également les boisés privés.

Dans les deux cas, les décisions des élus municipaux affectent l'utilisation des forêts privées de leur territoire. D'un côté, des règlements trop contraignants et des taxes municipales trop élevées hypothèquent la rentabilité des opérations sylvicoles et la production forestière sera délaissée au profit d'autres activités. De l'autre, des réglementations bien rédigées permettent de concilier les divers usages de la forêt privée et un régime de taxation adapté aux boisés sous aménagement favorise la production forestière selon des conditions recherchées, et conséquemment l'économie régionale.

Ce constat nous amène à proposer de transférer le pouvoir d'établir des réglementations sur la protection du couvert forestier aux MRC plutôt qu'aux municipalités locales, afin d'harmoniser les réglementations existantes, de faciliter les échanges entre les élus municipaux et les acteurs du secteur forestier et de mieux concilier les différents usages du territoire régional. Cette mesure suppose des modifications aux articles 79.1 et suivants de la LAU

Nos demandes

- Que soient inclus les deux articles suivants au projet de loi 122 visant à modifier les articles 79.1 et suivants et 113(12) de la LAU sur l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier :

« Article X : la responsabilité de réglementer l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée incombe à la municipalité régionale de comté. »

« Article Y : l'entrée en vigueur, sur le territoire d'une municipalité locale, d'une disposition d'un règlement régional adopté en vertu de l'article X rend sans effet toute disposition réglementaire locale portant sur le même objet ainsi que le pouvoir de la municipalité locale d'adopter une telle disposition. »

- De s'assurer que les modifications proposées par l'article 168 du projet de loi 122 en matière de fiscalité municipale permettent de créer une catégorie d'immeuble pour les boisés sous aménagement enregistrés en vertu de l'article 130 de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et une taxation ajustée à cette nouvelle catégorie.
- À défaut, l'Union demande de créer, à la Loi sur la fiscalité municipale, une catégorie d'immeuble pour les boisés sous aménagement précité et une taxation ajustée. Cette demande de modification exige également un ajustement technique à l'article 244.30 de cette même Loi.

6. Conclusion

La gouvernance de proximité signifie de contribuer à maintenir pour la population un milieu de vie de qualité, sécuritaire et sain, notamment dans un contexte de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques et, à cet effet, l'Union offre aux gouvernements provincial et municipaux sa pleine et entière collaboration pour l'atteinte d'un tel objectif.

Toutefois, pour les producteurs agricoles, la protection du territoire agricole et des activités agricoles qui s'y pratiquent est essentielle, et dans ce sens, le projet de loi 122 doit assurer aux entreprises agricoles toute la prévisibilité nécessaire au développement qu'exige une activité économique durable comme l'agriculture.

Les modifications proposées par le projet de loi 122 illustrent la conséquence d'une loi trop souvent mal comprise. Une plus juste analyse sur la base de fait révélerait que la LPTAA comporte certes sa part d'exigences, mais également des opportunités dont il faut savoir faire usage, et s'insère parfaitement dans une recherche de développement durable pour la société québécoise.

À l'égard des multiples reproches sur la rigidité de la loi et de son application par la CPTAQ, un simple examen des faits et des taux d'autorisation des demandes adressées à cette dernière devrait convaincre les parlementaires que ces allégations sont trop souvent mal fondées. Par ailleurs, la CPTAQ doit être dotée de ressources humaines et financières suffisantes. Les réductions de personnel auxquelles elle a dû faire face au cours des dernières années, jumelées à des demandes qui se complexifient, ne peuvent qu'engendrer des retards dans le traitement des dossiers, l'impatience des demandeurs et l'insatisfaction de tous.

L'Union réitère que les activités agricoles doivent être davantage protégées. La zone agricole est un territoire où s'exercent des activités particulières et le législateur devrait prendre les moyens nécessaires pour assurer que les activités agricoles réalisées selon les règles de l'art ne puissent faire l'objet de restrictions en matière de nuisances ou de zonage municipal. L'Union tient également à rappeler qu'une discussion ouverte et franche, comme le commanderait une gouvernance de proximité, permettrait d'identifier rapidement d'autres éléments qui représentent d'importantes limites de l'action des gouvernements de proximité que sont les municipalités : terres maintenues en friche par des propriétaires spéculateurs et accaparement des terres agricoles aux fins de rendement financier, pour ne nommer que ceux-ci.

Ainsi donc, dans une approche de gouvernance de proximité, nous croyons que le gouvernement doit prendre le temps nécessaire pour proposer des modifications concernant le régime de protection du territoire et des activités agricoles ayant fait l'objet de discussions avec les acteurs agricoles.

En terminant, au nom de tous les producteurs agricoles du Québec, l'Union demande aux membres de la Commission et aux parlementaires d'agir avec extrême prudence dans les suites qui seront données à cette consultation. C'est à eux qu'il incombe de préserver, pour les générations futures, la capacité du Québec de nourrir sa population. Pas de nourriture sans agriculture.