

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

La mission du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est de soutenir et d'influencer le développement de l'ensemble du secteur bioalimentaire québécois, dans une perspective de développement durable. Le Ministère contribue au développement de l'agriculture par l'entremise des programmes qu'il administre, lesquels visent la production animale et végétale, la pêche, l'agriculture, la transformation et la distribution alimentaire, la restauration ainsi que la vente au détail.

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	12	12	7	5

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

NATURE DES PLAINTES

Les plaintes examinées concernent principalement deux programmes. Il s'agit du Programme de remboursement de taxes foncières et de compensations et du programme Prime-Vert, qui subventionne des mesures de protection de l'environnement dans les pratiques agricoles. Des citoyens sollicitent aussi l'intervention du Protecteur du citoyen pour des problèmes relatifs à des négociations du Ministère avec Hydro-Québec, dans les situations où les tensions parasites produites par les structures électriques causent des dommages aux fermes. D'autres contestent le refus du Ministère d'autoriser le reboisement d'une terre agricole et se plaignent des difficultés qu'ils éprouvent au moment de l'acquisition de terres agricoles du domaine de l'État. L'inspection des aliments suscite également des plaintes.

Les deux dossiers présentés ici illustrent des interventions du Protecteur du citoyen en matière d'équité. Le premier a déjà fait l'objet d'une publication dans le rapport annuel du Protecteur du citoyen 2003-2004. Il est cependant opportun de rendre compte aujourd'hui de son dénouement, compte tenu de l'impact collectif qu'il a connu grâce à la poursuite de l'intervention du Protecteur du citoyen.

Équité pour un, équité pour tous

Le Protecteur du citoyen est initialement intervenu dans l'intérêt d'un acériculteur, qui contestait une décision du Ministère dans le cadre d'un programme d'indemnisation instauré en 2001. Le programme a pour objectif de soutenir des producteurs qui ont

subi des pertes en raison d'une tempête de vent survenue en 1999. L'acériculteur juge ne pas avoir été traité de manière équitable parce qu'il a rempli une « déclaration volontaire » demandée par le Ministère en 2000, sur laquelle il a indiqué une perte de 3 600 entailles. Dans sa réclamation officielle de 2001, appuyée par l'expertise d'un agronome de la Financière agricole du Québec, il mentionne une perte supplémentaire de 1 900 entailles. Il fait valoir que 1 600 entailles sont devenues économiquement non rentables parce que la tempête a affaibli la densité des arbres dans le secteur où se trouvent ces érables. Quant aux 300 autres entailles, la perte n'est devenue évidente qu'après la déclaration volontaire de 2000. À cette époque, en 2003, l'acériculteur a obtenu gain de cause en partie, puisqu'à la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le Ministère a révisé sa décision rendue en 2001 et l'a indemnisé pour la perte de 1 600 des 1 900 entailles réclamées en supplément.

Estimant qu'il y avait toujours iniquité dans le traitement de cette réclamation, le Protecteur du citoyen a poursuivi son intervention au cours de 2004-2005 pour que les acériculteurs, dont la réclamation officielle était supérieure à leur déclaration volontaire, soient indemnisés totalement. Il avait constaté que le fait d'avoir rempli cette déclaration volontaire dès 2000 en avait pénalisé plusieurs. Le Ministère avait en effet refusé de considérer la perte inscrite dans leur demande officielle, ce qu'il avait pourtant fait pour ceux qui avait présenté uniquement une demande officielle en 2001.

Le formulaire de déclaration volontaire comprenait la mention suivante: « le fait de ne pas donner suite au présent formulaire n'entraînera aucune sanction ou conséquence sur une éventuelle demande de la part des producteurs ». Paradoxalement, le fait de le remplir avait nui à plusieurs. Dans les faits, le Ministère assimilait la déclaration volontaire à une demande officielle. Or, il ne pouvait la considérer comme telle, puisque le droit à une indemnisation n'avait été créé que par l'adoption du programme d'indemnisation en 2001.

Conséquemment, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère que l'indemnité de ce programme soit accordée à tous les producteurs, selon les données de pertes inscrites dans la réclamation officielle, sans tenir compte des données de la déclaration volontaire. Le Ministère a accepté de payer à l'acériculteur à l'origine de cette démarche l'indemnité des 300 entailles perdues, jusqu'ici refusée. Il a accepté d'indemniser pareillement les dix acériculteurs qui étaient dans la même situation, lesquels se sont partagé quelque 36 000\$.

Se soucier d'agir en équité

L'examen des plaintes relatives au programme Prime-Vert illustre l'application d'un programme exclusivement axée sur la norme. En se basant sur une application stricte, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation manque à son devoir d'agir équitablement. Or, ce principe fondamental de justice naturelle, inscrit dans la *Loi sur la justice administrative*, doit guider toute prise de décision de l'Administration publique à l'égard des citoyens. Pour éviter de se retrancher derrière une interprétation trop légaliste, un ministère doit en effet se donner les moyens d'agir en équité, particulièrement lorsqu'il implante un programme et en rédige les directives d'application destinées aux fonctionnaires.

En 2002, quatre producteurs de veaux construisent chacun une structure destinée à l'entreposage de fumier sur une période de 250 jours, ce qui leur évite la vidange de leur étable durant la période d'hivernage des animaux. Cette installation élimine l'amas au champ d'octobre à mai, une source potentielle de pollution durant cet intervalle de l'année où l'épandage de fumier est interdit. Pour réaliser leur projet, les producteurs ont obtenu une subvention du Ministère dans le cadre du programme Prime-Vert, lequel s'inscrit dans un processus de protection de l'environnement.

Dès le printemps 2003, les producteurs constatent l'insuffisance de leur ouvrage de stockage pour la période prévue. Entre janvier et avril 2004, des ingénieurs et agronomes du Ministère viennent y effectuer des vérifications de la gestion et des volumes de fumier à entreposer. Ces professionnels comparent les mesures recueillies à celles indiquées dans un recueil de données qu'utilise l'ensemble des professionnels et des intervenants du milieu agricole. Il s'agit d'un recueil publié par le Centre de référence économique en agriculture et agroalimentaire du Québec, un organisme privé dont le Ministère est membre, qu'il subventionne et reconnaît comme diffuseur officiel de données en agriculture. Les professionnels du Ministère concluent que les volumes de fumier à entreposer équivalent pratiquement au double de ceux calculés à l'aide des données du recueil.

Malgré ce constat, le Ministère continue d'imputer la responsabilité de l'insuffisance des structures aux professionnels que les producteurs ont engagés pour en élaborer les plans. Selon lui, il leur incombe d'ajuster les données du recueil selon la gestion de chacun de leurs clients, afin de calculer correctement les volumes de fumier que génère leur cheptel. Au soutien de sa conclusion, le Ministère invoque la disposition d'exonération de sa responsabilité concernant l'exécution des travaux, prévue dans le programme Prime-Vert. Il ajoute que le recueil impute la responsabilité de l'utilisation des données à l'utilisateur, en l'occurrence l'ingénieur et l'agronome. Cela étant, le Ministère a proposé une aide financière aux producteurs, laquelle s'avère cependant insuffisante pour réaliser les modifications essentielles à leur structure d'entreposage.

Le Protecteur du citoyen évalue la situation autrement. Premièrement, il note que les données du recueil du Centre de référence relatives aux déjections des animaux sont les seules disponibles, autant pour l'agronome que pour l'ingénieur. Elles sont d'ailleurs utilisées par les agronomes du Ministère. Deuxièmement, le Ministère a intégré ces

données à ses procédures administratives pour calculer les subventions octroyées, ce qui est révélateur de son adhésion à leur exactitude. Troisièmement, le ministère de l'Environnement¹ utilise lui aussi ces données pour vérifier la conformité des dimensions de la structure d'entreposage, dans le but d'émettre le certificat d'autorisation nécessaire pour leur construction.

Selon le Protecteur du citoyen, tous ces éléments mènent à la même conclusion : l'ensemble des professionnels du milieu, incluant ceux de l'Administration publique, estimaient jusqu'ici ces données justes et fiables. L'application de la clause d'exonération de responsabilité du Ministère n'est donc pas opportune et l'empêche d'agir en équité parce qu'elle ne tient pas compte de tous les éléments qui sous-tendent l'administration du programme Prime-Vert.

Étant donné que les producteurs ont fait confiance à l'Administration et que cette situation créait un impact financier important sur la gestion de leur ferme, le Protecteur du citoyen a demandé au Ministère d'offrir une solution équitable et de leur fournir une aide adéquate pour rendre leur structure conforme.

Le Ministère a bien accueilli les arguments soulevés par le Protecteur du citoyen et a révisé sa décision. Par la suite, il a obtenu du Conseil du trésor des crédits suffisants pour satisfaire les besoins des producteurs qui s'étaient adressés à lui. Conséquent, en décembre 2006, il a pu leur accorder une aide financière additionnelle, laquelle couvrait 90 % des coûts reliés à l'agrandissement des structures de chacun d'eux, et ce, jusqu'à un maximum de 100 000\$, tel que prévu au programme Prime-Vert.

1/ Aujourd'hui le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs