

**RAPPORT DE CONSULTATION SUR CERTAINS
PROBLÈMES D'APPLICATION DU RÉGIME DE PROTECTION DES
ACTIVITÉS AGRICOLES EN ZONE AGRICOLE**

Jules Brière

25 octobre 2000

TABLES DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION.....	1
1. LE RÉGIME JURIDIQUE ACTUEL	2
1.1 Le cadre législatif	2
1.2 Les textes d'application de la loi.....	8
1.3 La distinction entre les inconvénients de voisinage et la pollution d'origine agricole	9
1.4 La réglementation sur la réduction de la pollution d'origine agricole.....	11
1.5 Résumé du régime juridique actuel.....	13
2. LES PROBLÈMES D'APPLICATION.....	15
3. PROCESSUS DE CONSULTATION.....	17
4. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LE RÉGIME DE PROTECTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES	19
4.1 Les aspects individuels du régime de protection.....	21
4.1.1 Le droit dit « de produire »	21
4.1.2 L'immunité contre les poursuites civiles	26
4.1.3 Les servitudes dérogoires	28
4.2 Les aspects collectifs du régime de protection.....	30
4.2.1 Les mesures proposées pour assurer aux entreprises existantes une possibilité de développement malgré la réglementation d'urbanisme.....	35
4.2.2 Accroissement de 75 unités animales sans dépasser 300 unités animales.....	36
4.2.3 Les limites au zonage de production.....	41
4.2.4 La teneur des paramètres de distances séparatrices	43

1. La rigidité	44
2. Le caractère non scientifique de la méthode de calcul	45
4.2.5 La prise en considération de la capacité portante des sols pour la réglementation des usages en zone agricole.....	50
4.2.6 Demandes à portée collective faites devant la Commission	52
1. Les demandes en vertu de l'article 59 LPTAA.....	52
2. Demande d'exclusion comportant une extension du périmètre d'urbanisation	55
4.3 Résumé des recommandations sur le régime de protection	58
5. OBSERVATIONS SUR CERTAINES DIFFICULTÉS SOUS-JACENTES À LA MODIFICATION DU RÉGIME DE PROTECTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES	58
CONCLUSION	65

ANNEXES

	Onglet
1. Projet d'entente de principe entre la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des producteurs agricoles.....	1
2. Résumé des recommandations du groupe de travail gouvernemental sur la mise en œuvre du régime de protection des activités agricoles du 4 mai 1999 et rapport de ce groupe.....	2
3. Rapport du comité de suivi sur la mise en œuvre du régime de protection des activités agricoles 27 octobre 1998	3
4. Tableaux sur les normes environnementales en cas d'accroissement de 75 unités animales	4
5. « Les risques à la santé associés aux activités de production animale au Québec », avis de santé publique (version préliminaire) de décembre 1999.	5

INTRODUCTION

Ce rapport porte sur les difficultés d'application de certaines dispositions de la *Loi sur la protection du territoire agricole et des activités agricoles* (L.R.Q., chapitre P-41.1) (LPTAA) et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., chapitre A-19.1) (LAU) introduites ou précisées en 1996 par la *Loi modifiant la loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (1996, chapitre 26) entrée en vigueur le 20 juin 1997 (Loi 23) ainsi que de règles administratives prises en vertu de ces lois ou en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., chapitre A-2) (LQE). Ces dispositions forment ce que j'appellerai le régime de protection des activités agricoles.

Il importe de noter au départ que la plupart des modifications législatives opérées par la Loi 23 ne soulèvent pas de difficulté majeure d'application. Les nouvelles dispositions édictées en matière de protection du territoire agricole (articles 1 à 46 de la Loi 23) qui concernent les demandes individuelles faites devant la Commission ont trouvé application depuis leur entrée en vigueur sans trop de difficulté. Cette conclusion ressort clairement des échanges intervenus lors de la dernière comparution de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ), devant la commission parlementaire de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation le 19 janvier 2000.¹ Même en matière de protection des activités agricoles, on peut affirmer que les dispositions introduites dans la LAU pour instituer des comités consultatifs agricoles au sein des MRC s'appliquent plutôt bien.

¹ Débats de la CAPA mercredi, 19 janvier 2000, 14h00. Cependant, l'application de l'article 21.4 édicté en 1997 par l'article 481 de la *Loi sur l'application de la justice administrative* (1997, chapitre 43) entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998 comporte encore une part d'imprévisibilité. Il prévoit qu'en cas de contestation d'une décision de la CPTAQ devant le Tribunal administratif du Québec, ce dernier « ne peut, à moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l'appréciation que la commission a faite de la demande sur la base des critères dont elle devait tenir compte. » Le TAQ a parfois une conception assez large de la notion d'erreur de fait déterminante. Jusqu'à présent, la jurisprudence de la Cour du Québec à ce sujet ne permet pas de dégager de balises pour l'application de cette disposition. Mais on peut espérer que la Cour y arrivera selon l'esprit des attentes exprimées par les parties dans l'entente de mai 1995, i.e. que le TAQ ne reprenne pas l'affaire comme s'il s'agissait d'une procédure « de novo ».

Schématiquement, on peut dire que les principales difficultés qui sont à l'origine du processus de consultation que j'ai mené concernant surtout la gestion des odeurs au moyen de la détermination de distances séparatrices entre les usages et le zonage de production en zone agricole. Le problème le plus aigu à cet égard est celui que pose l'application des règles de distances ou de zonage aux entreprises d'élevage actuellement en opération.

Donc, les difficultés dont il sera question ici ne portent pas sur l'ensemble de la Loi 23 ; elles ne concernent que l'application de dispositions du régime de protection par le gouvernement, les MRC et les municipalités aux activités d'élevage.

Avant d'aborder ces difficultés, nous évoquerons d'abord les grandes lignes du régime juridique actuel de protection.

1. LE RÉGIME JURIDIQUE ACTUEL

Le régime de protection des activités agricoles est constitué d'un cadre législatif et de textes d'application de la Loi. En ce qui concerne les odeurs, il repose sur une distinction entre la notion d'inconvénients de voisinage et celle de pollution et ne porte que sur les inconvénients, la pollution d'origine agricole étant régie par un règlement appliqué par le ministre de l'Environnement.

1.1 Le cadre législatif

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (L.R.Q., chapitre p-41.1) (LPTAA) qui a permis l'établissement progressif à compter du 9 novembre 1978

jusqu'en 1983 et la révision (1887-1992) des zones agricoles au Québec, a institué un régime juridique dont l'objet est, selon l'article 1.1 de cette loi :

« d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement. »

En vue de la réalisation de ce but, le régime prévoit principalement trois types de mesures significatives. D'abord, il interdit, sauf dans l'exercice de droits qu'il préserve ou de droits personnels qu'il préserve, tout usage autre qu'agricole en zone agricole qui n'est pas autorisé par la Commission de protection du territoire agricole. La prohibition des usages autres qu'agricoles est la règle, leur autorisation est examinée cas par cas par la Commission sur la base de critères prévus par la Loi.

De plus, le régime prévoit depuis 1989 que l'exercice d'activités agricoles conformes aux normes réglementaires ou législatives applicables ne peut donner lieu à une poursuite civile (responsabilité ou injonction) en raison des poussières, bruits et odeurs en résultant. De tels inconvénients sont, du reste, considérés comme n'étant pas des nuisances.

La troisième mesure concerne les pouvoirs réglementaires municipaux en matière d'aménagement et d'urbanisme et sur la détermination de distances séparatrices entre constructions ou usages.

Bien que la LPTAA prévoit la préséance de ses dispositions sur toute mesure législative ou réglementaire inconciliable ou incompatible, la zone agricole ne constitue pas une enclave sur le territoire d'une municipalité ; celle-ci peut y exercer les pouvoirs

que lui confère la loi, notamment la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Le respect de la LPTAA ne dispense pas de satisfaire aux exigences validement imposées par un règlement municipal ou un règlement du gouvernement dans le domaine de leur compétence respective. La LPTAA n'interdit pas en fait aux municipalités de réglementer l'usage du sol en zone agricole ni d'y régir la construction.

Pour s'assurer que l'exercice des pouvoirs municipaux en matière d'aménagement du territoire concoure à la réalisation de son objet, la LPTAA a imposé expressément aux municipalités régionales de comté chargées de planifier et d'encadrer l'exercice de ces pouvoirs une obligation particulière en ces termes :

« 79.1 À l'égard de la zone agricole faisant partie de son territoire, la municipalité régionale de comté ou la communauté exerce ses pouvoirs habilitants en matière d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et en tenant compte de l'objet de la présente loi. »

Cet encadrement établi en 1997 par la Loi 23² est complété par les dispositions suivantes introduites au même moment dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1) (LAU) :

- le paragraphe 2.1 de l'article 5 qui précise que le schéma d'aménagement de la MRC doit *« déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol*

² *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (1996, chapitre 26) sanctionnée le 20 juin 1996 et entrée en vigueur le 20 juin 1997 (Décret 742-97 du 4 juin 1997 GOII, 18 juin 1997 p. 3483). Cette loi reflétait l'essentiel d'une entente de principe intervenue le 24 mai 1995 entre les ministères intéressés du gouvernement, l'UMQ, l'UMRCQ et l'UPA ; il reprenait en outre les éléments d'un consensus intervenu entre les mêmes parties dans le cadre d'un comité de travail présidé par Bernard Ouimet en septembre 1993 et traduit par le Projet de loi 123 présenté à l'automne 1993 mais non adopté par l'Assemblée nationale.

que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles » ;

- le quatrième alinéa de l'article 5 qui dispose que :

« Le document complémentaire d'une municipalité régionale de comté dont le territoire comprend une zone agricole doit contenir ce qu'elle estime approprié pour donner application à l'article 79.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), ainsi que des paramètres pour la détermination, en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, des distances séparatrices visées au troisième alinéa de l'article 113. »

- l'article 56.4 qui autorise le ministre des Affaires municipales à signifier aux MRC lors de la révision de leur schéma d'aménagement les attentes du gouvernement en matière d'aménagement sur leur territoire respectif, attentes en fonction desquelles il évaluera, en dernière analyse, l'opportunité de permettre l'entrée en vigueur du schéma ou d'exiger sa modification préalable :

« 56.4. Dans les 120 jours qui suivent la réception de la copie du premier projet, le ministre doit signifier à la municipalité régionale de comté un avis qui indique les orientations que le gouvernement, ses ministres, ses mandataires et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la municipalité régionale de comté, y compris le plan d'affectation prévu à l'article 21 de la Loi sur les terres du domaine public (chapitre T-8.1), ainsi que les

projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur ce territoire.

*Lorsque le territoire de la municipalité régionale de comté comprend une zone agricole établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), l'avis comprend les orientations qui sont liées aux objectifs visés au paragraphe 2.1 * du premier alinéa de l'article 5. Il indique de plus des paramètres pour l'établissement de distances séparatrices en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérents à certaines activités agricoles. »*

- l'article 113 où il est prévu que le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire. Selon de deuxième alinéa de cet article, un tel règlement peut notamment contenir des dispositions sur les objets suivants :

*« 4 * spécifier par zone l'espace qui doit être laissé libre, soit entre les constructions et les usages différents, soit entre les constructions ou entre les usages différents, que ces constructions ou ces usages soient regroupés ou non et que ceux-ci soient situés dans une même zone ou dans des zones contiguës ; prévoir, le cas échéant, l'utilisation et l'aménagement de cet espace libre ; »*

*« 19 * régir, par zone, les conditions particulières d'implantation applicables aux constructions et usages sur les lots dérogoires au règlement de lotissement et protégés par des droits acquis ;*

Le troisième alinéa limite, de plus, en ces termes le pouvoir d'établir des distances séparatrices en zone agricole :

*« Le règlement de zonage ne peut contenir une disposition établissant une distance séparatrice, en vertu du paragraphe 4 * du deuxième alinéa, lorsque l'une des constructions ou l'un des usages visés est dans une zone agricole établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), qu'aux fins d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles. En outre, le règlement ne peut contenir une disposition établissant une distance séparatrice, à l'égard d'une construction, d'un usage ou d'un lieu dans une telle zone agricole, qu'en spécifiant :*

*1 * l'espace qui, à toute autre fin que celles susmentionnées, doit être laissé libre entre les constructions ou entre les usages différents sur des lots adjacents situés dans des zones contiguës, ainsi que l'utilisation et l'aménagement de cet espace ;*

*2 * l'espace qui, pour l'une des fins susmentionnées, doit être laissé libre entre les lieux où sont épandues des déjections animales et les constructions ou usages autres qu'agricoles. »*

Notons enfin que la LAU institue un comité consultatif agricole auprès des conseils de chaque MRC et communauté urbaine. Il a pour fonctions d'étudier, à la demande du conseil ou de sa propre initiative, toute question relative à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux qui y sont rattachés. Suivant l'article 78 de la Loi 23, sa consultation, au moins s'il la requiert, est obligatoire pour l'examen de conformité d'un règlement d'urbanisme local avec les orientations d'un schéma d'aménagement non révisé ou avec les orientations gouvernementales dont nous parlerons plus loin.

1.2 Les textes d'application de la loi

Un document gouvernemental contenant les orientations et les paramètres visés à l'article 54.6 de la LAU a été publié en juin 1997 sous le titre « Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement - La protection du territoire agricole - Document complémentaire ».

La première partie du document énonce les orientations du gouvernement et ses objectifs. La deuxième partie contient des règles dites « Paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en milieu agricole ».

Selon l'esprit du régime juridique de protection actuellement en vigueur, ce document gouvernemental constitue l'instrument par excellence par lequel le gouvernement peut exercer une influence déterminante sur la teneur des schémas d'aménagement révisés en ce qui concerne le maintien et le développement d'activités et d'entreprises agricoles dans les zones agricoles. C'est par lui que le zonage de production et la détermination de distances séparatrices peuvent être balisés et la gestion des droits acquis des entreprises existantes dérogatoires en zone agricole peut être orientée. La mise en œuvre des objectifs du régime par les MRC et les municipalités locales dépend beaucoup de sa teneur.

La première partie du document est applicable directement à toute municipalité locale qui désire modifier ou adopter un règlement d'urbanisme avant l'entrée en vigueur de la révision en cours du schéma d'aménagement de la MRC dont elle fait partie. En cas de

non conformité avec les orientations gouvernementales, le conseil de la MRC peut³ s'opposer à l'entrée en vigueur du règlement local ou y substituer le sien. Sa décision en ce cas peut être révisée par la Commission des affaires municipales. Si la MRC juge le règlement conforme, sa décision n'est pas susceptible de révision.

Par ailleurs, la deuxième partie du document contenant les paramètres de distances n'a d'effet que pour la révision des schémas. Tant que le schéma révisé n'est pas en vigueur dans une MRC, les distances séparatrices que doivent respecter les producteurs sont celles prévues par la Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole (A.M. 2 mars 1998, Ministre de l'Environnement GO.II, 18.03.98 p. 1582) édictée en mars 1998 par le ministre de l'Environnement en remplacement de la Directive relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale publiée à la Gazette officielle du Québec le 25 septembre 1996 et modifiée par arrêté ministériel publié le 5 novembre 1997.

1.3 La distinction entre les inconvénients de voisinage et la pollution d'origine agricole

L'entente du 24 mai 1995 qui est à l'origine du régime de protection des activités agricoles institué par la Loi 23 comportait une distinction très nette entre les questions afférentes aux odeurs, aux bruits et aux poussières considérées comme des inconvénients de voisinage à régler au niveau local et celles afférentes à la pollution du

³ Les spécialistes du droit de l'aménagement ne s'entendent pas sur la question de savoir si le conseil de la MRC a le devoir de s'opposer en ce cas ou si, en raison de la nature politique du processus, il peut s'abstenir de le faire. Compte tenu du caractère souvent très général des énoncés d'un schéma, le conseil dispose certes d'une marge considérable pour l'interpréter. Il me paraîtrait incongru toutefois que le conseil se considère libre de ne pas exercer cette compétence dans un cas clair de non conformité. En ce qui concerne la zone agricole du moins, l'article 79.1 de la LPTA lui impose en effet l'obligation d'exercer ses pouvoirs habilitants avec certains objectifs déterminés. On ne peut guère imputer au législateur l'intention de laisser au conseil l'option de ne pas appliquer cette disposition.

sol et de l'eau, considérées comme étant du ressort du ministre de l'Environnement et devant faire l'objet d'une réglementation pour l'ensemble du territoire du Québec. C'est en raison de cette distinction qu'il a été convenu de recommander au gouvernement de confier aux municipalités la responsabilité d'établir des distances séparatrices destinées à atténuer les inconvénients résultant des odeurs. Compte tenu du caractère marginal des problèmes associés aux bruits et aux poussières, il a par la suite été entendu que les normes à cet égard pouvaient également être édictées pour l'ensemble du territoire (voir les débats parlementaires relatifs à l'étude détaillée du projet de loi 23). Cette distinction a fait l'objet de très nombreuses discussions lors des échanges qui ont précédé l'accord du 24 mai 1995 et toutes les parties y ont adhéré sans réserve. C'est ainsi que les travaux de révision de la réglementation visant la réduction de la pollution d'origine agricole ont été menées parallèlement à ceux de la préparation du projet de loi instituant le régime de protection des activités agricoles. Les mesures prises par le législateur relativement à cette protection se retrouvent dans la LPTAA et la LAU ; celles relatives à la pollution sont contenues dans le nouveau règlement du gouvernement. La gestion des odeurs serait à terme assurée par une réglementation municipale alors que la pollution demeurerait une responsabilité gouvernementale dans le cadre de la LQE. Bien que la notion d'odeurs n'ait pas été retranchée de la définition de contaminant dans l'article 1 de cette loi, une modification a été faite par la Loi 23 à son article 19.1 relatif au droit à la qualité de l'environnement. Il y est précisé que pour ce qui est des odeurs, ce droit est attribué dans la mesure prévue par les règlements municipaux adoptés en application du paragraphe 4, article 113, de la LAU.⁴

⁴ Certains estiment que le maintien de la notion d'odeurs dans la définition de contaminant laisse peut-être ouverture à un recours en vertu de la LQE même à l'égard du producteur qui respecte les distances prévues par les règlements car les paramètres ayant servi de base à leur établissement ne seraient pas crédibles au plan scientifique eu égard aux effets des odeurs sur la santé des personnes.

Par ailleurs, il avait été convenu entre les parties à l'entente de 1995 que les dispositions législatives visant à mettre en œuvre le régime prévu pour la protection des activités agricoles entrent en vigueur en même temps que la nouvelle réglementation sur la pollution. Effectivement, la Loi 23 est entrée en vigueur le 20 juin 1997 et le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (Décret 742-97, 4 juin 1997 ; GO II 18 juin 1997, page 3483) (RRPOA) est entré en vigueur, pour la plupart de ses dispositions, le 3 juillet 1997.

1.4 La réglementation sur la réduction de la pollution d'origine agricole

Ce règlement a pour objet d'assurer la protection de l'eau et du sol contre la pollution causée par certaines activités agricoles, par les installations d'élevage et les ouvrages d'entreposage de déjections animales. À cette fin, il interdit le dépôt ou le rejet dans l'environnement des déjections animales provenant de ces installations d'élevage et de ces ouvrages d'entreposage et régit l'épandage de ces déjections, du compost de ferme et des engrais minéraux sur des parcelles. Il prescrit des normes d'implantation et d'exploitation des installations d'élevage et des ouvrages d'entreposage et détermine les modes d'élimination des déjections animales qui en proviennent. Il a également pour objet de maintenir l'application des articles 22 et 24 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'égard de certains projets de construction et d'activités agricoles⁵ et de déterminer les modalités des demandes d'autorisation prescrites par l'article 22 de cette loi (article 2).

Il importe de noter que certaines exigences de ce règlement n'ont pas effet immédiatement. Le RRPOA a été modifié à deux reprises depuis son entrée en

⁵ Notons que l'article 2 du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (R.R.Q., 1981, c. Q-2, 2.9, art. 2, al 2a) n'est pas modifié par le RRPOA. Ainsi, les exploitations de 600 unités animales et plus sur fumier liquide et de 1,000 unités animales ou plus sur fumier solide demeurent visées par l'exigence d'une évaluation environnementale pour toute construction ou accroissement de production.

vigueur, notamment pour assouplir certaines exigences relatives aux installations d'élevage⁶ et retarder la date de la prise d'effet de certaines exigences relatives à la préparation d'un plan agroenvironnemental de fertilisation et aux quantités maximales de phosphore autorisées⁷. Ces modifications réglementaires ont été faites sans publication préalable à la Gazette officielle. Le gouvernement a justifié comme l'exige la *Loi sur les règlements* (L.R.Q., chapitre R-18.1, art. 25) pour une telle dispense par l'urgence⁸. Les articles 85 à 93.2 prévoient donc au bénéfice des installations d'élevage existantes le 3 juillet 1997 certaines dispenses quant à l'obligation de préparer un plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF) pour des périodes se terminant, selon le cas, le 1^{er} octobre 2000, 2001, 2002 ou 2003. Il en est de même jusqu'au 31 mars 2003 pour l'application de normes d'étanchéité à certains ouvrages d'entreposage ou autres installations. Toutefois, la dispense de l'obligation de préparer un PAEF cesse d'être applicable lorsque le ministre autorise en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* un projet comportant une augmentation du nombre d'unités animales supérieur à 50, un changement du type d'élevage ou du mode de gestion des fumiers. De plus, la généralisation à toutes les entreprises agricoles de la norme de fertilisation des sols limitant les pertes en phosphore dans le sol au taux moyen acceptable a été fixée à 2012.

Il faut donc constater en fait qu'il n'y a pas concomitance entre l'application des mesures relatives à la protection des activités agricoles et à l'atténuation des effets des

⁶ *Règlement modifiant le Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, D737-98 du 3 juin 1998 ; (1998) 130 G.O.Q., ptie 2, 3059.

⁷ *Règlement modifiant le Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, D247-99 du 24 mars 1999, (1999) 131 G.O.Q., ptie 2, 733.

⁸ Dans le premier cas, on a allégué qu'à défaut de modification immédiate, le RRPOA empêcherait la construction d'ouvrages d'entreposage. Dans le second cas, on a invoqué le préjudice grave à l'agriculture que représenterait l'application selon les dates prévues aux entreprises existantes de la norme phosphore et de l'obligation de préparer un PAEF.

odeurs qui leur sont inhérentes, d'une part, et l'application de toutes les exigences relatives à la qualité du sol et à la qualité de l'eau, d'autre part.

Ainsi, la distinction des rôles entre les municipalités et le ministère de l'Environnement en ce qui concerne la gestion des odeurs se trouve en quelque sorte différée en apparence car, jusqu'à ce qu'un règlement municipal sur les distances séparatrices soit mis en vigueur dans le cadre du schéma révisé de la MRC, c'est la Directive du ministre de l'environnement qui fixe les distances applicables dans une municipalité.

Enfin, notons que les règles régissant l'autorisation de projets par le ministre de l'Environnement mettent à contribution les municipalités dans une certaine mesure. En effet, selon le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (C.Q-2. r.1.001) le producteur qui demande un certificat d'autorisation au ministre de l'Environnement en application de l'article 22 LQE doit notamment fournir à ce dernier un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité où se trouve son exploitation attestant que la réalisation du projet ne contrevient à aucun règlement municipal (article 8).

1.5 Résumé du régime juridique actuel

Comme on le voit, le régime juridique destiné à favoriser l'exercice d'activités agricoles en zone agricole, tel qu'il est applicable depuis juin 1997 est d'une complexité peu commune.⁹ Il peut être schématisé de la façon suivante :

- au plan individuel :

⁹ Pour un exposé de ce régime, voir Lorne GIROUX, *Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents*, dans Développements récents en droit de l'environnement (no 108) 1998, Éditions Yvon Blais, pp. 155 à 197.

- immunité des producteurs contre toute poursuite en responsabilité civile ou toute injonction en raison des odeurs, bruits ou poussières, dans la mesure où les normes législatives et réglementaires applicables sont respectées ;
- accès à un mécanisme de médiation en cas de préjudice causé par un règlement municipal d'urbanisme ;

au plan collectif :

- l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme à l'égard de la zone agricole est assujéti au respect d'objectifs qui doivent être fixés par le schéma d'aménagement en vue de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles dans une perspective de développement durable ;
- le pouvoir particulier de fixer des distances séparatrices entre constructions ou usages en zone agricole est limité à deux objets, soit assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou atténuer les inconvénients reliés aux odeurs ; dans ce dernier cas, les distances doivent être conformes aux paramètres prévus au schéma d'aménagement révisé de la MRC ; jusqu'à cette révision, les paramètres prévus à la Directive du ministre de l'Environnement s'appliquent ;
- des orientations gouvernementales encadrent la révision des schémas d'aménagement ; et il y a lieu de croire qu'un schéma révisé n'entrera pas en vigueur s'il n'est pas conforme à ces orientations.

Par ailleurs, en ce qui concerne la qualité du sol et la qualité de l'eau, les activités agricoles en zone agricole sont assujétiées aux règles prévues par la *Loi sur la qualité*

de l'environnement et ses règlements, notamment le RRPOA, dont le ministre de l'Environnement est chargé de l'application. Le processus d'autorisation d'un projet d'établissement ou d'accroissement d'une entreprise agricole dans ce cadre juridique a un caractère individuel. Une demande est faite au ministre de l'Environnement qui accorde ou refuse l'autorisation demandée selon que les normes prévues au règlement gouvernemental sont respectées ou non. Le rôle de la municipalité consiste alors à attester, le cas échéant, du fait que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal.

2. LES PROBLÈMES D'APPLICATION

Sans remettre en question les objets de la Loi 23, plusieurs intéressés ont, depuis son entrée en vigueur, signalé des problèmes importants relativement à ses modalités d'application. Les représentations faites en janvier et en mars dernier par l'UPA, la FQM, l'UMQ, le Barreau du Québec, le Comité « Sauver les Campagnes » et la Commissaire aux plaintes devant la Commission de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de l'Assemblée nationale¹⁰ évoquent ces nombreuses difficultés et proposent certaines solutions.

Le Comité « Sauver les Campagnes », lors de ses interventions, a fait des remises en question de l'approche même du régime de protection prévu par la LPTAA, en plus de soulever des problèmes d'application. Le Barreau, quant à lui, a signalé certaines incohérences juridiques et des problèmes de légalité de dispositions de textes d'application de la LPTAA. De plus, lors d'échanges avec ses représentants, ces derniers ont réitéré la critique de fond faite dans le mémoire présenté en 1996 devant la Commission parlementaire chargée de la consultation sur le PL 23 relativement à

¹⁰ Les 19 janvier 2000 (UPA), 21 mars 2000 (FQM et UMQ), 29 mars 2000 (Barreau du Québec et Comité « Sauver les campagnes »).

l'immunité contre les poursuites civiles introduite dans la LPTAA en 1989. Cette prohibition de recours civils y est jugée inopportune en principe car elle crée deux catégories de citoyens devant la loi. Le Comité « Sauver les campagnes », quant à lui, estime en outre que le régime favorise l'agriculture intensive et industrielle, ce qui lui paraît contraire aux intérêts véritables du développement rural. Tous les autres intervenants ont réitéré leur appui aux objectifs poursuivis par le régime sans réserve.

Les principaux problèmes d'application qui sont signalés par les divers intervenants concernent surtout :

- les modalités de détermination des paramètres sur la base desquels les municipalités locales peuvent prescrire des distances séparatrices pour atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles ;
- la rigidité des paramètres prévus à la Directive du ministre de l'Environnement ;
- la légitimité scientifique du mode de calcul des distances séparatrices prévu à la Directive et dans les orientations gouvernementales ; la légalité de certaines de ses dispositions ;
- la lenteur de l'application des mécanismes de révision des schémas dont dépend l'encadrement de la réglementation municipale d'urbanisme ;
- la règle de la réciprocité induite de l'article 79.2 LPTAA ;
- le mode de dérogation par convention ou déclaration aux normes de distances séparatrices prévues à la Directive et aux orientations (opportunité et légalité) ;

- les demandes à portée collective d'implantation de résidence (article 59 LPTAA) ;
- les comités consultatifs agricoles ;
- le rôle conféré par la Loi 23 au Commissaire aux plaintes ;
- l'effet de gel possible sur le développement des entreprises agricoles existantes résultant de l'application des paramètres séparatrices et du zonage de production ;
- certains éléments du libellé des orientations gouvernementales.

3. PROCESSUS DE CONSULTATION

Toutes ces difficultés d'application avaient été discutées au cours des années 1998 et 1999 par un comité de suivi composé de représentants des divers ministères intéressés, de l'UPA, de la FQM et de l'UMQ.¹¹ À partir des constats faits par ce comité, un groupe de travail gouvernemental a, par la suite, poursuivi l'examen des diverses questions soulevées. Des mesures remédiatrices propres à solutionner les problèmes ont été identifiées mais certaines d'entre elles ne semblaient pas susceptibles d'un accord suffisamment large des intéressés pour être recommandées au gouvernement.¹² Pour les représentants des producteurs agricoles, ces mesures n'assuraient pas aux entreprises agricoles existantes une marge suffisante de développement. Les représentants des municipalités estimaient pour leur part que le

¹¹ On trouvera à l'annexe 1, sous forme de tableau, les conclusions des travaux de ce comité en date du 27 octobre 1998.

¹² Voir à l'annexe 2 le résumé de ces recommandations et le rapport.

régime de détermination des distances séparatrices demeurait très difficile d'application, notamment le principe de réciprocité et le mode de dérogation à la pièce au moyen de servitude. De plus, les premiers estimaient insuffisant le contrôle d'exercice du pouvoir réglementaire municipal en matière de zonage, refusant l'idée même du zonage de production ; les second entendaient au contraire maintenir intacts les pouvoirs municipaux en ces matières. En revanche, tous convenaient que des mesures devaient être prises pour mettre en route véritablement le régime de protection des activités agricoles dont l'effet principal est destiné à se faire sentir après la révision des schémas d'aménagement. L'émergence d'une réglementation municipale restrictive ici et là au Québec, souvent en réaction à l'annonce de l'implantation d'installations d'élevage de porcs, en a amené plusieurs à appréhender des difficultés sérieuses si l'encadrement envisagé pour assurer la cohabitation harmonieuse entre les usages en zone agricole devait attendre partout au Québec la révision des schémas d'aménagement.

Nous nous sommes donc fixé comme objectif de tenter d'amener les représentants du monde municipal et les représentants des producteurs agricoles à s'entendre sur une liste prioritaire de problèmes d'application à régler et sur des voies de solutions aux problèmes retenus.

Comme l'UMQ et l'UPA avaient déjà mis sur pied un comité bipartite pour discuter du suivi de la Loi 23, nous avons été amenés assez rapidement à échanger avec les représentants de ces deux organismes dans le cadre de ce comité. Nos échanges avec l'UMQ se sont poursuivis parallèlement. Les discussions au sein du comité UPA-FQM ont conduit à l'accord de principe dont le texte est reproduit à l'annexe I.

Pour des raisons indépendantes de la volonté de ses dirigeants et de la nôtre, le rythme des échanges avec l'UMQ n'a pu être concordant avec celui du travail du

comité conjoint UPA-FQM. Les échanges intervenus entre les représentants de l'UMQ et de l'UPA sur la base de l'entente avec la FQM n'ont pas permis d'en arriver à un consensus sur certains éléments substantiels de cette entente.

Nous avons également rencontré des représentants du Barreau du Québec, du Comité « Sauver les campagnes », de la CPTAQ de même que des aménagistes de trois MRC.

Par ailleurs, la direction de chacun des ministères concernés a été informée de l'évolution des discussions aux stades importants de la démarche entreprise. Nous avons constaté que la teneur de l'entente FQM-UPA fait l'objet de réserves importantes au MAMM et au MENV. Le large consensus espéré n'apparaît pas encore clairement en vue.

Suivant le mandat reçu, nous sommes donc à même de faire, au terme de ce processus, des observations et des recommandations sur les moyens qui nous paraissent les plus susceptibles de permettre une application effective du régime de protection des activités agricoles suivant l'esprit et l'objet de la LPTAA, dans l'intérêt public.

4. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LE RÉGIME DE PROTECTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Afin de rendre compte adéquatement de ce qui se dégage des nombreux échanges que nous avons eus avec les représentants des groupes intéressés, les fonctionnaires des ministères concernés et les spécialistes consultés, nos observations déborderont la teneur du projet d'entente agréé par l'UPA et la FQM, seul résultat tangible de notre démarche.

Le régime de protection des activités agricoles tel que modifié par la Loi 23 associe les MRC et les municipalités à la réalisation de l'objet de la LPTAA. Celles-ci assument cette responsabilité en exerçant les pouvoirs que leur confère la loi en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il incombe aux MRC d'assurer le développement des activités agricoles par leurs instruments de planification des utilisations du sol et les municipalités locales ont l'obligation de réglementer ces usages de façon conforme à ces instruments. Ainsi, depuis 1996, ainsi l'approche est résolument collective plutôt qu'individualiste. Même la CPTAQ s'est vue confier une responsabilité d'examen de demandes collectives pour l'implantation de résidences (art. 59 et ss. LPTAA) et les demandes d'exclusion sont faites exclusivement par une MRC ou une municipalité (art. 68.1 LPTAA). La réalisation de l'objet de la LPTAA passe au-delà des conflits actuels d'usages par une planification appropriée des utilisations de la zone agricole dans chaque municipalité, de façon à ce que des règles claires régissent l'implantation et le développement des entreprises agricoles.

Cette orientation de base ne nous est pas apparue remise en cause. À notre avis, la responsabilisation des institutions municipales demeure la meilleure voie pour conduire à une utilisation optimale du sol en zone agricole, pourvu que leurs pouvoirs s'exercent effectivement dans le cadre d'objectifs précis et de paramètres crédibles qui sont déterminés en fonction des exigences de l'intérêt public, notamment de la nécessité de maintenir une base territoriale suffisante pour l'agriculture et de contribuer au développement de celle-ci. La raison d'être de la LPTAA se trouve dans ces exigences.

Mais, à côté de ces aspects collectifs de base, le régime vise des situations juridiques de caractère individuel. Il nous semble utile de faire d'abord quelques observations sur ces aspects individuels avant de traiter des questions de type collectif.

4.1 Les aspects individuels du régime de protection

Trois éléments du régime présentent un caractère individuel :

- le « droit de produire » ;
- l'immunité contre les poursuites civiles ;
- les servitudes dérogatoires.

4.1.1 Le droit dit « de produire »

Dans le contexte du régime québécois de protection, l'utilisation de l'expression « droit de produire » est trompeuse. Elle connote en effet l'idée d'un droit conféré par la loi à chaque producteur agricole d'exercer ses activités en zone agricole. À tort, elle a été identifiée à un « droit de polluer ». Or, le régime juridique actuel ne reconnaît ni explicitement ni implicitement un tel droit individuel. Il ne serait pas conforme à l'esprit du régime en vigueur, à notre avis, de reconnaître à chacun des producteurs agricoles en zone agricole le droit spécifique d'y exercer des activités agricoles, droit qu'il pourrait faire valoir contre ses voisins ou contre la municipalité. Il est vrai que la LPTAA accorde depuis 1989 aux producteurs agricoles une immunité contre les poursuites civiles en raison des inconvénients pouvant résulter des odeurs, du bruit et des poussières inhérents à la production agricole.¹³ On a aussi introduit au même moment¹⁴ un processus permettant aux producteurs agricoles subissant un préjudice en raison d'une

¹³ *Loi modifiant la loi sur la protection du territoire agricole (1989, chapitre 17)*. L'article 26 de cette loi insérait une section intitulée « Activités agricoles » comprenant notamment les articles 79.13 et 79.14 relatifs à l'immunité contre les poursuites civiles.

¹⁴ Articles 79.2 à 79.12 édictés par l'article 26 de la même loi.

réglementation municipale de s'adresser à un commissaire aux plaintes investi d'un rôle de médiateur. La Loi 23 a repris la substance des dispositions relatives à l'immunité en précisant qu'elle vaut non seulement à l'égard d'une injonction demandée dans le but d'empêcher l'exercice d'une activité agricole mais aussi à l'égard d'une injonction ayant pour but de les faire modifier. Un énoncé a également été ajouté pour préciser qu'en zone agricole les inconvénients causés par les poussières, bruits et odeurs qui résultent d'une activité agricole conforme aux normes applicables ne constituent pas une nuisance. Par ailleurs, le mécanisme de médiation par une personne unique a été remplacé par un système à médiateurs multiples, sans altérer la nature du processus qui demeure consultatif.¹⁵

Ce sont là les deux seuls éléments de la situation juridique du producteur agricole qui s'apparentent à des prérogatives de la nature de celles qui pourraient procéder d'un droit de produire. Mais il n'y a rien ici de spécifique car l'exercice d'activités agricoles comme l'exercice de toute autre activité n'est possible que dans les limites circonscrites par la Loi. Dans ce contexte, l'expression « droit de produire » ne reflète pas fidèlement la situation juridique, car l'essentiel du régime ne procède pas de droits individuels mais d'un objet d'ordre collectif qui est d'assurer la priorité aux activités agricoles en zone agricole tout en favorisant la cohabitation harmonieuse avec les usages non agricoles. Les instruments propres à réaliser cet objet sont de nature générale et impersonnelle et se trouvent dans la LPTAA, dans la LAU, dans les schémas d'aménagement et la réglementation municipale. L'expression reflète en quelque sorte les attentes des producteurs agricoles face au contenu de ces normes juridiques lorsqu'elles s'appliquent en zone agricole.

¹⁵ Articles 79.3 à 79.16 et 79.20 à 79.22 de la loi actuelle.

La question a donné lieu à un échange intéressant entre Monsieur Yvon Vallières, député de Richmond, et Monsieur Laurent Pellerin, président de l'UPA lors des audiences tenues par la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation sur le projet de loi 23 le mercredi, 19 janvier 2000 :

« M. Vallières ...C'est bien sûr, M. le Président, que, si, d'un côté, on nous dit que le droit de produire, c'est un droit qui est accordé individuellement à chacun des producteurs agricoles, puis, d'un autre côté, vu dans les lunettes du monde municipal, c'est un droit plutôt général sur l'ensemble du territoire, de la façon dont eux autres le définissent, je pense qu'au départ il va falloir qu'on le sache et qu'on convienne entre nous de ce qu'on entend. Parce qu'il y a toujours, à l'intérieur d'une loi comme celle-là – et on le savait au départ – matière à interprétation. Tout ne peut être prévu de toute façon dans les lois.

Donc, est-ce que, pour l'Union des producteurs agricoles, pour l'ensemble des gens que vous représentez, vous avez vu, dans l'essence même de cette loi-là qui vient garantir un droit de produire, une garantie qui se donne à chacun des producteurs agricoles pris individuellement ou est-ce que vous le voyez dans une application plus globale sur l'ensemble du territoire?

M. Pellerin (Laurent): Dans le fond, si on revient s'adresser aujourd'hui à la commission, c'est exactement à cause de cette problématique-là, ou de cette mésentente-là, ou interprétation différente, à tout le moins, entre différents intervenants, du sens ou de l'orientation qu'on doit donner à cette loi-là.

J'ai cité tantôt un des paragraphes premiers de la loi qui dit: priorité aux activités agricoles en zone verte. C'est pas trop négociable, ça, là, c'est la priorité en zone verte aux activités agricoles. Avant de venir faire autre chose en zone agricole, on va y penser à deux fois. Comme on ne va pas construire de résidences en zone industrielle parce que ce ne serait pas vivable, on devrait en principe avoir une certaine réticence au développement d'autres activités dans le milieu agricole, c'est-à-dire en zone verte, si on ne veut pas affecter l'agriculture.

Je ne suis pas sûr que les municipalités sont tout à fait conscientes de ces préoccupations-là. Il y a beaucoup de municipalités qui pensent au développement tout court de leur

secteur, peu importe le type de développement, et empiètent sur le milieu agricole, sur les bonnes terres autant que faire se peut, à toutes les fois que l'occasion se présente. Ça, ce n'est pas la priorité aux activités agricoles en zone verte.

On revient devant la commission aujourd'hui parce qu'il y a trois ans on avait trouvé preneur auprès de cette commission – il y a plusieurs membres qui étaient là qui sont encore là aujourd'hui – sur plusieurs des arguments qu'on soulevait. Et c'est au législateur qu'on s'adresse parce qu'on pense qu'il y a besoin de renforcement, si on veut l'application totale du principe qui est énoncé dans les tout premiers paragraphes de la loi. On pense qu'il y a besoin de renforcement à la loi n° 23 pour atteindre l'objectif: **priorité aux activités agricoles en zone verte.**

Si on laisse aller comme ça s'applique aujourd'hui, bien, c'est: gel de plusieurs entreprises agricoles – pour moi, ça, c'est le contraire de la **priorité au développement agricole ou aux entreprises agricoles en zone verte**; c'est, dans certains secteurs, presque un bannissement, parce que des réglementations nouvelles ont été adoptées encore depuis le printemps 1997 qui empêchent à toutes fins pratiques... On ne parle plus de distance séparatrice. Dans le cas de certains règlements, on dit: Sur notre territoire, il n'y aura pas de production animale ou il y aura des entreprises – des règlements, on vous en a déjà cités – d'une taille tellement ridicule que même le «gentleman farmer» ou le «hobbyiste» ne se satisfera pas de cette taille d'entreprise là.

On est encore devant ça aujourd'hui, deux ans et demi après l'adoption de la loi et de la réglementation qui la supporte. Il s'est ajouté toutes sortes de contraintes supplémentaires, comme par exemple celle de faire signer des actes notariés pour dérogation.

(....)

M. Lacasse (Christian): En complément, notre façon de voir – vous parlez de droit de produire, puis on a appelé ça longtemps de cette façon-là – ce n'est pas un droit de faire n'importe quoi non plus. Puis ça, on vous illustre toutes les contraintes reliées à la nouvelle réglementation environnementale qui s'applique depuis 1997, réglementation beaucoup plus sévère qu'auparavant. Et ça, pour nous, ça faisait partie du **pacte social**, dans le sens où, pour accorder la **priorité aux activités agricoles, un droit de produire aux agriculteurs**, ils devront aussi respecter l'environnement puis, en particulier, les ressources eau, sol. Parce qu'on a fait une distinction aussi – vous vous souvenez – entre les éléments de pollution reliés à

l'eau et au sol et les inconvénients. Alors, les producteurs, les nombreux agriculteurs dans la liste, ils sont tout à fait conformes à la réglementation environnementale. Alors, ce n'est pas un droit de faire n'importe quoi. Ils ont les superficies nécessaires à l'épandage pour ne pas que ça se retrouve dans les cours d'eau, alors toute une série de dispositions qu'ils respectent. Mais, pour des raisons d'inconvénients qui sont indissociables à l'agriculture – l'agriculture a des odeurs, elle a du bruit – on remet en question l'avenir de ces fermes-là. Ça nous semble démesuré parce que ces producteurs-là font tous les efforts pour respecter l'environnement, mais on les bloque pour une question de quelques mètres qu'ils ne sont pas en mesure de respecter parce que les bâtiments sont déjà là. Des fois, ça fait des décennies qu'ils sont là. Alors, c'est notre façon de voir le droit de produire pour l'avenir. »¹⁶

Comme on le voit, il semble bien que pour les représentants des principaux intéressés, l'utilisation de l'expression réfère à des interventions de caractère général et collectif plutôt qu'à un droit individuel. On peut noter aussi qu'elle n'est plus utilisée dans les documents de l'UPA et que Monsieur Lacasse y a référé comme à une chose du passé.

Il serait souhaitable, à notre avis, que tous les intervenants dans le dossier de la protection des activités agricoles en zone agricole laissent également derrière eux cette expression empruntée de contextes juridiques différents de celui qui nous régit.¹⁷ La formule peut avoir un sens dans une perspective d'affrontement mais elle n'a plus sa place dans le contexte actuel de recherche de collaboration harmonieuse des usages en zone agricole. Depuis l'adoption de la Loi 23, l'approche adoptée par le législateur pour favoriser l'atteinte de l'objectif recherché par la LPTAA est celle de la

¹⁶ Débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, mercredi, 19 janvier 2000, 11h30.

¹⁷ Il s'agit d'une adaptation en français de l'expression « right to farm » que l'on retrouve dans le titre de plusieurs lois en vigueur dans les autres provinces du Canada et dans plusieurs états américains et qui vise à protéger les activités agricoles.

coopération en vue de l'élaboration de normes appropriées, tant en ce qui concerne la protection des activités agricoles que la protection du territoire agricole.

En somme, l'exercice du droit d'utiliser une terre à des fins agricoles est limité en zone agricole, comme tout autre attribut du droit de propriété ou droit d'usage d'un immeuble, par des règles diverses tantôt générales pour l'ensemble du territoire du Québec, tantôt plus particulières à une municipalité régionale ou locale. La LPTAA, depuis la Loi 23, assigne au gouvernement et aux municipalités l'objectif d'assurer, en élaborant et en appliquant ces règles, l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles en zone agricole. Les mesures législatives à prendre à cette fin ne procèdent pas de droits individuels et ne peuvent viser à satisfaire les besoins d'un groupe d'intérêt. Elles doivent procéder d'impératifs d'intérêt public et trouver leur justification dans la nécessité d'assurer une base territoriale permanente viable à l'agriculture au Québec, objet essentiel de la LPTAA depuis 1978.

4.1.2 L'immunité contre les poursuites civiles

L'immunité conférée aux producteurs agricoles en zone agricole contre les recours civils relatifs aux inconvénients inhérents à la pratique de l'agriculture que sont les poussières, les bruits et les odeurs a un caractère absolu. Lorsqu'une activité agricole est exercée conformément aux normes qui lui sont applicables, le producteur bénéficie d'une protection totale contre toute poursuite en dommages-intérêts pour le préjudice que cette activité pourrait causer à un tiers. Aucune injonction ne peut non plus être délivrée pour permettre à ce tiers de faire modifier au besoin la pratique agricole lui causant préjudice. L'immunité s'applique en toutes circonstances même dans les cas où un recours serait normalement ouvert pour abus de droit. Évidemment, dans les faits, les producteurs agricoles comme la plupart des citoyens exercent leurs droits avec bonne foi en tentant d'atténuer dans la mesure du possible les effets négatifs sur

le voisinage. Ils auront sans doute tendance à utiliser les technologies propres à atténuer ces effets lorsqu'elles deviennent accessibles à des prix acceptables. Mais, comme chacun sait, les règles de droit sont faites surtout pour les personnes dont le comportement dévie de la rectitude du plus grand nombre. Or, les articles 79.17 à 79.19 de la LPTAA immunisent même les producteurs de mauvaise foi qui causeraient des inconvénients à leurs voisins en se conformant strictement aux normes applicables. Cette exception au principe énoncé à l'article 7 du *Code civil du Québec* est singulière dans notre système de droit et on peut s'interroger sur sa proportionnalité avec l'objectif recherché. De plus, cette protection absolue n'a rien pour inviter ses bénéficiaires à prendre des mesures d'atténuation qui ne sont pas imposées par les règlements applicables. L'obligation implicite d'accommodement qui fonde les bons rapports de voisinage paraît exclue.

Pour éliminer l'effet indésirable de l'immunité, on pourrait en exclure l'application dans les cas où l'activité agricole causant préjudice ne constitue pas une pratique agricole normale.¹⁸ Une mesure de ce type n'aurait pas pour effet de donner ouverture à un recours au moindre inconvénient senti par le voisin de l'entreprise agricole car il reviendrait à celui-ci d'établir que la pratique n'est pas normale. Elle permettrait cependant d'intervenir dans des cas d'abus, c'est-à-dire lorsque les inconvénients dépassent les seuils de tolérance auxquels on peut normalement s'attendre en zone agricole. Idéalement, la tâche d'arbitrer les différends entre voisins relativement aux pratiques agricoles devrait être confiée à une instance spécialisée. Ailleurs au Canada,

¹⁸ L'avant-projet de loi déposé en 1995 proposait, à l'article 41, un article 79.1 comportant la définition suivante : « 3° "pratique agricole normale" : un ensemble d'activités agricoles exercées d'une manière conforme aux usages généralement reconnus en ce qui concerne l'exercice de telles activités et les moyens d'atténuer les inconvénients susceptibles d'en résulter pour le voisinage et l'environnement, compte tenu de l'évolution des technologies. »

des organismes administratifs à fonction juridictionnelle ont été mis sur pied pour disposer de ce genre de litige.¹⁹

4.1.3 Les servitudes dérogoires

L'article 79.2 de la LPTAA prévoit depuis 1989 que pour ériger un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole, il faut respecter à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes toute norme législative ou réglementaire de distance imposée à ces derniers. Un tel bâtiment peut cependant être construit à une distance moindre que la norme prévue si une déclaration comportant renonciation à exercer des recours est inscrite au registre foncier pour valoir servitude contre chacun des lots visés. En 1996, on a ajouté la mention des normes imposées dans l'application d'un règlement municipal relatif aux odeurs.

Cette possibilité de déroger aux règles en renonçant à poursuivre les exploitants agricoles voisins a été prévue pour permettre à celui qui est disposé à subir les inconvénients du voisinage d'une exploitation agricole de construire un bâtiment non agricole sans exposer les exploitants à des poursuites en cas de préjudice. L'immunité du producteur se trouvera ainsi étendue par l'effet d'une déclaration volontaire unilatérale de son éventuel voisin.²⁰

¹⁹ En Ontario, il s'agit de la Commission sur la protection des pratiques agricoles (*Loi sur la protection des pratiques agricoles normales de 1988*). En Alberta, l'organisme compétent est le Farm Practices Board (Farm Practices Protection) (Right to farm) Act, R.S.B.C. 1996, ch. 131). Des processus analogues existent au Manitoba et en Saskatchewan. Ces lois confèrent une immunité contre les poursuites civiles et contre l'application de règlements municipaux restrictifs en matière de nuisance. Toutes ces lois prévoient un processus de conciliation obligatoire avant l'arbitrage. Les décisions des organismes sont susceptibles d'appel devant un tribunal de droit commun.

²⁰ Du reste, l'immunité ne veut pas dire absence d'impact sur les possibilités d'utilisation agricole. On peut en effet s'interroger sur sa portée lors d'un accroissement ou d'un changement de la production de l'entreprise visée car l'immunité ne vise que la propriété identifiée (fonds dominant) et qu'elle peut brimer l'implantation de nouveaux usages agricoles.

La Directive du ministre de l'Environnement relative aux distances séparatrices qui s'appliquent dans les municipalités jusqu'à l'adoption de règlements municipaux conformes aux schémas révisés généralise ce système de dérogations par servitude (article 8). Ainsi, l'exploitant agricole désireux d'accroître sa production ou modifier son mode de gestion du fumier pourrait réaliser son projet en dérogeant aux normes prévues par la Directive en obtenant de ses voisins une servitude conventionnelle inscrite contre leurs lots.

De l'avis de plusieurs, cette généralisation des dérogations n'est pas autorisée par l'article 79.2 de la LPTAA et ne trouve pas de fondement approprié dans la LQE. Sa légalité nous paraît plus que douteuse. Au-delà du problème légal, on peut comprendre l'usage qui a été fait de cette possibilité de dérogation car, dans l'état actuel des choses, elle constitue le seul élément de souplesse permettant aux entreprises dérogoires aux règles de distances de se développer. Mais ce type de moyen, s'il devait être légalisé pour l'avenir, rendrait difficile la planification des utilisations du sol de même que la gestion du territoire agricole. Pour les producteurs, ce mode de dérogation peut aussi s'avérer coûteux. Enfin, la généralisation de ce procédé de droit privé signifierait que les normes de distance ne sont pas des règles d'ordre public mais des normes supplétives applicables en l'absence de convention contraire entre les intéressés. Il n'a jamais été entrevu lors des débats sur le PL 23 de privatiser ainsi les normes de distances et nous sommes d'avis qu'il n'est pas plus opportun de le faire maintenant. Les exceptions aux normes de distances doivent être établies sur une base générale et impersonnelle comme toute exception à une règle d'ordre public car les inconvénients reliés aux odeurs afférentes aux activités des établissements d'élevage ne concernent pas nécessairement les seuls voisins immédiats d'un producteur.

Évidemment, des mesures législatives devraient confirmer, en cas d'abrogation, l'effet pour l'avenir des déclarations déjà faites en regard des nouvelles normes.

4.2 Les aspects collectifs du régime de protection

Sur l'objectif du régime de protection qui est d'assurer l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles et le développement des entreprises agricoles dans une perspective de développement durable, le consensus général traduit par l'entente de 1995 semble toujours exister. Il en est de même des principales modalités prévues pour atteindre cet objectif, i.e. l'encadrement par des orientations gouvernementales de la révision ou la modification des schémas d'aménagement dans le cadre de la LAU et l'action au sein des MRC des comités consultatifs agricoles. Cet encadrement a des effets plus particulièrement sur l'exercice des pouvoirs municipaux relatifs à :

- la fixation de distances séparatrices entre des usages ou des constructions en zone agricole ;
- la division en zones ou secteurs de la zone agricole dans la municipalité et la répartition des usages agricoles dans ces zones ou secteurs ;

À l'égard de la priorité reconnue aux activités agricoles en zone agricole, le défi du régime établi par la LPTAA est de favoriser le développement d'une industrie acceptée socialement, c'est-à-dire qui se pratique dans le respect de la protection de l'environnement et de la santé des citoyens.

L'entente entre la FQM et l'UPA couvre les principales questions reliées aux aspects collectifs du régime qui ont été identifiées comme problèmes d'application. Avant toute chose, je dois souligner l'ouverture d'esprit et la détermination manifestée par les

parties en vue d'en arriver à cette entente. Bien qu'il subsiste entre elles une divergence de vues sur la signification de deux dispositions, l'UPA et la FQM ont consolidé, au cours des négociations, un partenariat véritable qui ne peut que favoriser éventuellement la mise en œuvre effective du régime.

Les solutions que propose cette entente sur certains points nous paraissent susceptibles de faire l'objet d'un large consensus dans tous les milieux intéressés. Par exemple :

- le retrait du mode de dérogation par servitude du moins quant à leur substance, sinon leur détail (art. 7) ;
- la précision du texte des orientations gouvernementales relativement au contenu des schémas révisés en matière de contrôle des usages agricoles en zone agricole, notamment le texte qui prévoit (art. 8 par 1° à 3° et 5°) :
 - un rappel de la règle générale qui est à la base du régime de protection des activités agricoles prévu par la loi, soit qu'en principe il faut permettre le développement des activités agricoles en zone agricole et l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles et que, dans ce contexte, le zonage de production n'est utilisé que lorsque des situations particulières le justifient;
 - les situations particulières où le contrôle des usages agricoles peut être envisagé : l'établissement d'une aire de protection autour d'un périmètre d'urbanisation, la limitation de l'implantation de certains usages agricoles dans une zone de villégiature ou de récréotourisme inscrite au schéma d'aménagement ou dans une autre zone particulière où il est démontré qu'il

est nécessaire d'apporter des restrictions (étant entendu qu'un immeuble protégé ne peut être considéré comme une zone) ;

- l'indication aux MRC de prévoir dans leur schéma des critères pour évaluer la justification de la portée du contrôle des usages agricoles dans ces situations particulières et de l'étendue des zones visées ou de la zone de protection autour du périmètre d'urbanisation ; la justification de toute restriction à un usage agricole devra être démontré et, à cette fin, il devrait être prévu que les MRC s'assurent d'inscrire au schéma les balises et les informations nécessaires ;
- un rappel du rôle des comités consultatifs agricoles et une invitation à mettre à profit son expertise pour examiner la pertinence d'un contrôle d'usages agricoles ; le texte actuel des orientations doit être revu pour lever toute ambiguïté sur la nature des pouvoirs de ces comités.

- le remplacement de la règle de la réciprocité (9) par les mesures suivantes (art. 9) :

- modifier l'article 62 de la LPTAA pour s'assurer que la Commission prenne en compte, lors de l'examen d'une demande d'autorisation pour l'implantation d'un nouvel usage non agricole, l'impact de l'autorisation sur le développement à long terme des entreprises agricoles avoisinantes en raison des normes de distances applicables dans la municipalité, y compris les distances relatives à l'épandage ;
- préciser dans la LPTAA qu'une résidence construite en application de l'article 40 par un producteur agricole n'a pas d'effet contraignant sur le

développement des entreprises agricoles voisines ; le producteur se prévalant de l'article 40 accepte implicitement des inconvénients liés aux bruits, odeurs et poussières engendrés par une pratique agricole normale ;

- insérer dans l'article 101 de la LPTAA une disposition précisant que, sur une aire où s'exerce un droit acquis conféré par cette disposition, la subdivision et le changement d'usage ne sont pas permis, sauf sur autorisation de la Commission ;
 - prescrire qu'afin de minimiser les contraintes à l'égard des entreprises agricoles en zone agricole, l'agrandissement d'un bâtiment destiné à un usage autre qu'agricole doit se faire en s'éloignant de l'installation d'élevage voisine ;
 - prévoir dans le document sur les orientations gouvernementales que la réglementation municipale visant à assurer la protection des puits et des prises d'eau doit prescrire une norme de distance réciproque.
- l'accélération de l'application du régime par l'adoption de règlements de contrôle intérimaire par les MRC et la prescription d'un moratoire sur la réglementation municipale tant que le RCI n'est pas en vigueur (art. 10 et 11) ;
- la nécessité de modifier le processus de demande collective pour la construction de résidence en vertu des articles 59 et ss. LPTAA (art. 12) et pour une demande d'exclusion (art. 14), sinon sur la teneur intégrale de ces propositions ;

- la mise en marche immédiate du mécanisme de médiation prévu par la LPTAA en remplacement du mécanisme intérimaire conduit par le Commissaire aux plaintes (art. 13) ;
- le caractère non approprié de l'utilisation des plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIA) pour le contrôle des usages agricoles (art. 15) ;
- la mise sur pied d'une banque de données centrales accessible aux municipalités sur les unités animales (art. 16).

Par ailleurs, la position convenue entre les parties sur certaines matières d'importance significative fait problème pour l'UMQ, le MAMM ou le MEQ, selon le cas et les positions prises ne nous paraissent pas susceptibles de conduire à un consensus pour l'instant. Il s'agit principalement des questions suivantes :

- les mesures proposées pour assurer le développement des entreprises existantes (art. 3, 5 et 6) ;
- les limites au zonage de production ;
- la teneur des paramètres de distances séparatrices (art. 2) ;
- l'opportunité pour les municipalités de tenir compte de la « capacité portante » des sols dans leur planification et leur réglementation (art. 8 par 4°) ;
- la teneur des propositions relatives à certaines demandes à portée collective faites devant la Commission (art. 12 et 14) en matière d'autorisation à des fins résidentielles et d'extension du périmètre d'urbanisation.

Sur chacune de ces questions, des opinions contraires s'affrontent et la décision qui devra être prise n'aura vraisemblablement pas l'adhésion de tous les principaux intervenants.

4.2.1 Les mesures proposées pour assurer aux entreprises existantes une possibilité de développement malgré la réglementation d'urbanisme.

Il est inévitable que les règlements municipaux établissant des distances séparatrices ou des zones en fonction des usages rendent des entreprises agricoles existantes dérogatoires à la réglementation municipale, surtout à proximité des périmètres d'urbanisation. Ces entreprises bénéficieront alors de droits acquis leur permettant de maintenir leurs opérations, mais la théorie des droits acquis n'autorise pas l'accroissement de la production ni l'agrandissement des installations. Les municipalités sont habilitées à prévoir par règlement la possibilité d'expansion des entreprises dérogatoires mais il leur revient exclusivement de décider s'il est opportun ou non d'adopter un règlement pour permettre le développement des entreprises et elles peuvent assujettir tout développement au respect de certaines conditions comme, par exemple, la mise en place de mesures d'atténuation des impacts sur le voisinage. Cette situation juridique est l'une des principales causes de l'appréhension exprimée par les représentants des producteurs agricoles relativement aux mesures d'application du régime de protection des activités agricoles. La solution retenue par les parties pour garantir une marge de développement aux exploitations d'élevage est de faire trancher la question par le législateur.

4.2.2 Accroissement de 75 unités animales sans dépasser 300 unités animales

Elle propose en effet que la LPTAA soit modifiée pour dispenser dans une certaine mesure les entreprises existantes à la date de prise d'effet dans une municipalité d'un règlement municipal fixant les distances séparatrices ou régissant les usages en zone agricole de l'application d'un tel règlement. Cette dispense serait accordée jusqu'à concurrence d'un accroissement de production d'au plus 75 unités animales, aux conditions suivantes :

1. l'accroissement ne doit pas porter à plus de 300 unités animales le nombre d'unités animales de l'exploitation ;
2. l'agrandissement ou la construction requise est faite à partir d'une distance maximale de 150 mètres d'une installation d'élevage existante de la même exploitation et sans se rapprocher de l'unité de voisinage ;
3. il ne peut être démontré que l'exploitant ne respecte pas les pratiques agricoles normales.

Tout accroissement au-delà des balises prévues serait assujéti aux normes de distance séparatrices.

Si tous reconnaissent que l'application de nouvelles règles aux entreprises existantes en zone agricole doit être modulée, plusieurs ont manifesté une opposition ferme à une solution législative. La principale critique faite du point de vue des principes d'aménagement et d'urbanisme reproche à la formule proposée son uniformité d'application à l'ensemble du territoire du Québec sans tenir compte des sensibilités particulières de chacun des milieux et sans permettre surtout aux autorités municipales

qui sont les mieux placées pour le faire de moduler la norme d'expansion en conséquence. C'est ainsi que l'UMQ, par exemple, propose plutôt, pour réaliser l'objectif recherché, une précision dans les orientations gouvernementales des objectifs à atteindre en laissant le plus possible aux MRC et aux municipalités locales le choix des moyens.

Bien que la garantie d'accroissement proposée soit sans effet sur l'application des autres normes réglementaires auxquelles tout projet d'agrandissement d'une exploitation animale peut être assujettie, notamment en ce qui concerne la qualité de l'environnement, un grand nombre d'opposants se sont dits en désaccord avec une telle mesure législative parce qu'elle permettrait d'augmenter de façon trop considérable, non seulement la charge d'odeurs, mais la charge de pollution sur le territoire. Plusieurs nous ont fait, du reste, le scénario extrême d'une exploitation de vaches laitières d'environ 40 unités, sur fumier solide, à proximité du périmètre d'urbanisation qui augmenterait de 75 unités animales en se convertissant en élevage porcin sur fumier liquide.²¹ En théorie, une telle entreprise située très près d'un voisinage habité pourrait opérer un tel changement de façon soudaine et ainsi devenir une entreprise de 115 unités animales en passant de 40 vaches à 575 porcs à l'engraissement dans le cas d'une conversion totale ou, dans le cas de diversification, en ajoutant 375 porcs aux 40 vaches. Évidemment, ce scénario est théoriquement possible mais, dans l'esprit des parties, il n'est pas apparu vraisemblable. D'abord, selon la Fédération des producteurs de porcs du Québec, la ferme moyenne permettant de faire vivre une famille est d'environ 280 unités animales (soit environ 1,150 porcs à l'engraissement 200 truies). Le remplacement d'élevage n'apparaît pas

²¹ À titre d'illustration, les distances que l'exploitant devrait autrement respecter à proximité du périmètre d'urbanisation pour la réalisation d'un tel accroissement sont les suivantes : pour une modification du bâtiment, 282,72 mètres pour un élevage sur fumier solide et 353,40 mètres pour un élevage sur fumier liquide ; s'il s'agit d'une nouvelle construction, ces distances sont portées à 456 mètres dans le premier cas et à 570 dans le second.

économiquement viable. La possibilité d'expansion a plutôt été prévue dans une perspective de long terme pour assurer le développement normal des entreprises. Le marché ne justifierait pas nécessairement une augmentation immédiate aussi radicale du nombre d'unités animales dans les exploitations d'élevage. Il est plus vraisemblable que les accroissements se produiront sur plusieurs années. De plus, les exigences prévues au *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* sont rendues applicables dès qu'une demande de certificat d'autorisation est faite pour un agrandissement. La teneur de ces normes ne permettrait pas nécessairement à un tel projet de se réaliser d'un seul coup. On trouvera à l'annexe 4 deux tableaux faisant état de ces exigences dans le cas de figure en question. En fait, les obligations découlant du Règlement dont l'application a été différée dans le temps à l'égard des entreprises existantes s'appliquent immédiatement dans le cas d'un projet d'agrandissement mais le rappel de cette réalité juridique n'a généralement aucun effet sur les appréhensions des opposants. On estime généralement que le ministère de l'Environnement n'est pas doté des ressources humaines et financières suffisantes pour faire respecter la réglementation en vigueur. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect de la question.

Si l'on fait abstraction des problèmes soulevés par ce type d'appréhensions relatives à la pollution du sol et de l'eau, la piste de solution proposée par l'entente devrait être retenue à notre avis. Elle nous paraît préférable à celle qui consisterait à laisser aux municipalités en apparence le pouvoir de réglementer sur la gestion des droits acquis des entreprises existantes tout en utilisant les orientations gouvernementales pour tenter d'infléchir l'exercice de ce pouvoir. La dispense proposée nous semble trop importante pour être réglée par un document gouvernemental d'application. La loi elle-même doit déterminer en pareil cas la règle de droit en toute transparence, après un débat ouvert devant l'Assemblée nationale.

L'entente propose de fixer à 75 le nombre maximal d'unités animales. Plusieurs estiment ce chiffre trop élevé en regard du nombre moyen d'unités animales actuellement inventoriées dans les secteurs des bovins.²² Devrait-on plutôt le ramener à 60, à 50 pour réduire le risque d'inconvénients pour le voisinage ? Il faut, nous semble-t-il, accorder une grande déférence à l'évaluation faite à cet égard par la FQM dont les membres sont précisément les municipalités où ces effets risquent généralement de se produire. De plus, si, comme nous le suggérons, on rétablit l'accès à un recours civil en cas d'inconvénients abusifs, la possibilité d'une poursuite par une personne qui y a intérêt aurait certainement un effet dissuasif dans les cas de projets susceptibles d'engendrer des inconvénients abusifs. Cette perspective inviterait les entreprises agricoles désireuses d'accroître leur production à prendre les moyens d'atténuation des inconvénients accessibles à un coût raisonnable.

Une solution alternative pour le contrôle des abus pourrait consister à habiliter la municipalité à imposer, le cas échéant, des mesures d'atténuation propres à éviter que les inconvénients résultant de l'accroissement ne dépassent pas les seuils de tolérance auxquels on peut normalement s'attendre en zone agricole, compte tenu de la technologie économiquement disponible. Un recours particulier pourrait être prévu pour permettre à un producteur lésé par un tel règlement de faire trancher par un organisme juridictionnel spécialisé la question de savoir si l'agrandissement qu'il projette générera des inconvénients qui dépassent ou non ces seuils de tolérance.

Cette formule alternative, inspirée de la pratique ontarienne quant aux recours, pourrait être considérée si, après trois ans d'application des nouvelles mesures, on constatait que le contrôle des abus était inefficace.

²² Les statistiques citées par nos interlocuteurs sur ce nombre varient de 40 à 60 unités animales.

4.2.3 Accroissement de plus de 75 unités animales et entreprises de plus de 300 unités animales

La dispense prévue par le texte de l'entente UPA-FQM vise les situations dérogatoires aux règles de distances et aux règles de zonage. Au-delà d'un accroissement de 75 unités animales ou dans le cas où le seuil de 300 unités animales est dépassé, il est prévu clairement à l'entente que les entreprises existantes seraient assujetties aux règles de distances séparatrices. Mais les parties n'ont pas la même compréhension de ce texte et ne sont pas arrivées à s'entendre sur sa clarification.

La question est de savoir si un éventuel règlement municipal de zonage de production qui serait conforme à un schéma révisé ou à un règlement de contrôle intérimaire (RCI), lui-même conforme aux orientations gouvernementales, aurait un effet limitatif sur l'agrandissement de ces entreprises existantes ou si seules les distances séparatrices fixées par la municipalité leur seraient applicables. Pour l'UPA, seul le respect des règles de distances devrait être imposé à ces entreprises. Pour la FQM, un règlement de zonage conforme aux objectifs du schéma dans les secteurs autorisés devrait s'appliquer au même titre que les règles de distances, de sorte qu'une entreprise dérogatoire à cet égard ne bénéficierait que des droits acquis généralement reconnus et tout agrandissement serait assujetti à la réglementation municipale sur la gestion des droits acquis. La question reste à trancher.

Du point de vue de la gestion des odeurs, la logique voudrait que si l'agrandissement d'une entreprise existante, où qu'elle soit située, ne génère pas d'inconvénients de voisinage au-delà de ce qu'il est normal de supporter en zone agricole et ne contrevient pas à une autre norme de son ressort, la municipalité ne puisse l'empêcher. Mais, selon une perspective plus large d'aménagement à long terme des zones agricoles, la possibilité, comme le prévoit l'entente, de rendre applicable aux agrandissements de

ces entreprises, au-delà du seuil de la dispense, un règlement de zonage conforme au schéma révisé ou du RCI apparaît aussi tout à fait logique. Cela semble particulièrement pertinent à l'égard de projets d'agrandissement importants à proximité des périmètres d'urbanisation. Comme le développement de l'agriculture se fait largement par l'agrandissement d'entreprises existantes, accepter la position de l'UPA équivaut à stériliser en bonne partie le pouvoir des municipalités en matière de zonage de production. Or, tel que je comprends le régime de protection des activités agricoles issu de l'accord de mai 1995, le moyen agréé pour assurer la priorité de l'utilisation du sol à des fins agricoles n'est pas d'éliminer le pouvoir municipal mais d'en encadrer l'exercice. Il s'agit, comme on l'a dit, d'une approche collectiviste et non individualiste. L'extension à toutes les entreprises existantes d'une dispense législative à l'égard des règlements de zonage me semble aller au-delà de ce qui est nécessaire pour remédier à la situation problématique appréhendée au départ de ce processus, c'est-à-dire assurer le développement normal des entreprises moyennes situées en bordure du périmètre d'urbanisation. Il reviendra au gouvernement d'indiquer ses attentes à cet égard dans les orientations nouvelles qu'il publiera.

4.2.3 Les limites au zonage de production

L'entente prévoit, en matière de zonage de production, que les orientations gouvernementales devraient prévoir à l'intention des MRC :

« les situations particulières où le contrôle des usages agricoles peut être envisagé : l'établissement d'une aire de protection autour d'un périmètre d'urbanisation, la limitation de l'implantation de certains usages agricoles dans une zone de villégiature ou de récréotourisme inscrite au schéma d'aménagement ou dans une autre zone particulière où il est démontré qu'il est

nécessaire d'apporter des restrictions (étant entendu qu'un immeuble protégé ne peut être considéré comme une zone) »²³

Lue avec ce qui est prévu sur l'expansion des entreprises existantes, cette disposition constitue un compromis pour chacune des parties qui me paraît fort raisonnable. D'une part, il sera possible de donner aux entreprises existantes une garantie d'expansion malgré les règlements de zonage dans la mesure décrite plus haut et, d'autre part, la MRC pourra prévoir au schéma un cadre dans lequel le zonage de production sera possible pour l'implantation de nouvelles entreprises agricoles et le développement des entreprises existantes au-delà de ce que prévoit la garantie d'expansion.

Mais certains souhaiteraient que les municipalités soient en mesure de réglementer les usages dans l'ensemble de la zone agricole et d'imposer des conditions ou mesures d'atténuation des inconvénients de voisinage selon les zones déterminées. On a souvent à l'esprit, semble-t-il, la réduction du territoire où les porcheries pourront s'implanter ou se développer de même que les entreprises qui exploitent un élevage selon le mode de gestion du fumier liquide. Dans un cas déjà soumis au tribunal, on a voulu restreindre l'élevage porcin aux exploitations sur litière. En restreignant le cadre dans lequel les municipalités pourront réglementer les usages agricoles, l'entente vise à assurer la priorité aux usages agricoles.

À mon avis, il est primordial de préciser, comme le suggère l'entente, les circonstances où le schéma d'aménagement pourra prévoir le zonage de production pour être conforme aux orientations gouvernementales. S'il me paraît approprié de planifier le développement des zones agricoles au moyen des instruments juridiques fournis par la LAU (les distances séparatrices ne constituent pas un moyen adéquat à cette fin) mais

²³ Article 9, paragraphe 2.

les schémas doivent assurer la conformité du cadre réglementaire de chaque municipalité avec l'objet de la LPTAA. La transmission de ce message est essentielle à la mise en œuvre du régime de protection. On peut se réjouir que l'UPA et la FQM aient convenu de travailler ensemble pour fournir la même information à ce sujet à leurs membres.

Dans cette perspective, il serait important, entre autres, que la nature d'un instrument comme le plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) (art. 145.9 et ss. LAU) soit rappelée à tous comme le prévoit l'entente (art. 15).

En fait, j'ai constaté que plusieurs règlements de zonage de production projetés, en voie d'adoption ou en vigueur procèdent d'une préoccupation de protection de la qualité de l'environnement plutôt que d'une planification rationnelle du développement en fonction de l'objectif de la loi. On supplée dans certains cas à l'inapplicabilité provisoire de normes prévues au RRPOA comme par exemple l'exigence d'un plan agroenvironnemental de fertilisation ou de disposer des terres suffisantes pour l'épandage du fumier, etc. On réglemente dans ces cas pour combler le vide laissé par le calendrier d'application des normes du RRPOA à la suite de pressions de citoyens de plus en plus sensibilisés par des comités de citoyens de mieux en mieux outillés. De sorte que le mécanisme le plus rationnel que l'on puisse imaginer pour assurer une planification intelligente des usages en zone agricole ne suffira pas à répondre aux problèmes sous-jacents aux interventions municipales en matière d'aménagement et d'urbanisme.

4.2.4 La teneur des paramètres de distances séparatrices

L'entente UPA-FQM ne remet pas en question les paramètres prévus aux orientations gouvernementales pour le calcul des distances séparatrices. Les parties ont convenu

que certains correctifs techniques devraient être apportés (art. 2) mais dans l'ensemble, ces paramètres leur sont apparus acceptables.

Plusieurs reprochent toutefois aux paramètres de distances actuellement applicables leur trop grande rigidité. Certains, par ailleurs, déplorent leur manque de crédibilité au plan scientifique pour une gestion appropriée du problème attribuable aux odeurs. Du reste, pour certains, ces problèmes dépassent le caractère d'inconvénients.

Ces critiques m'amènent aux deux observations suivantes :

1. La rigidité

L'objectif convenu au moment de l'adoption de la Loi 23 était de permettre au MRC d'établir des paramètres dans le cadre des orientations gouvernementales. Or, la Directive du ministre de l'Environnement qui est applicable dans une MRC pour les fins de la LAU jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma révisé fixe des paramètres uniformément applicables à l'ensemble du Québec sans possibilité d'adaptation aux situations particulières des MRC.

La partie II du document des orientations gouvernementales qui s'applique après la révision du schéma prévoit une possibilité de « dérogation » aux paramètres dans les cas « pour lequel la stricte application de ces normes conduirait à une décision non souhaitable ou inacceptable » (art. 8). Cette disposition permet aussi de tenir compte des ventes dominants et d'ajouter un facteur à cette fin. La Directive ne reflète pas bien du consensus de 1995 et la partie II n'en reprend pas l'esprit véritable car, en définitive, sauf exception (art. 8), les paramètres sont fixés par le gouvernement.

On peut comprendre que pour les représentants des producteurs agricoles, des règles du jeu uniformes établies par le gouvernement apparaissent préférables mais le compromis de 1995 avait clairement établi la MRC comme responsable de la détermination des paramètres en fonction des particularités des zones agricoles sur leur territoire. C'est au stade de l'entrée en vigueur du schéma révisé que le gouvernement a une décision à prendre en fonction des orientations ou attentes qu'il a indiquées au cours du processus.

Je crois donc que les paramètres de la partie II des orientations devraient être modifiés pour traduire cet esprit. La Directive, quant à elle, devrait être modifiée pour introduire la même souplesse que celle que l'on trouvera dans les orientations gouvernementales tout en conservant un degré de précision suffisant pour s'appliquer de façon supplétive. Pour éviter toute confusion sur le sens des paramètres ainsi fixés, la LPTAA devrait autoriser le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de concert avec le ministre des Affaires municipales, à prendre par arrêté un règlement, une directive, sur les paramètres de distances à la place du ministre de l'Environnement. Ce changement clarifierait l'ambiguïté de la situation actuelle d'abord en ce qui concerne le statut juridique des normes de distances supplétives et, qui plus est, la distinction entre inconvénients et pollution si tant est qu'elle doive être maintenue aux yeux du gouvernement.

2. Le caractère non scientifique de la méthode de calcul

On le sait, les paramètres gouvernementaux ont été déterminés en fait par la Commission parlementaire de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation sur la base du rapport d'un groupe d'experts mandatés à cette fin. Le résultat net de l'opération aura été de réduire généralement les distances auparavant applicables. L'article 1 précise bien que :

« 1. Les dispositions suivantes ne s'intéressent qu'aux inconvénients relatifs aux odeurs dues aux pratiques agricoles et l'ensemble des paramètres proposés ne touche pas aux aspects reliés au contrôle de la pollution. Ces dispositions n'ont pas pour effet de soustraire les producteurs et productrices agricoles à l'obligation de respecter les normes environnementales contenues dans la réglementation spécifique du ministère de l'Environnement et de la Faune. Elles ne visent qu'à établir de façon optimale un procédé opportun pour déterminer des distances séparatrices propices à favoriser une cohabitation harmonieuse en milieu rural. »

Il s'agit, en bref, de compromis.

Selon cette perspective, l'UPA et la FQM ont convenu de proposer (art. 2,2 et al.) que les municipalités puissent fixer des distances inférieures à celles résultant des paramètres établis par la MRC.

Cette proposition se concilie bien avec l'idée d'accorder une priorité aux activités agricoles en zone agricole par rapport aux autres usages. En dehors des secteurs situés à proximité des périmètres d'urbanisation, les inconvénients résultant des odeurs peuvent paraître sans importance aux yeux d'une municipalité. Certains préfets et aménagistes consultés m'ont indiqué que dans une grande partie des zones agricoles de leur MRC, aucune distance particulière reliée aux odeurs ne serait prescrite, quant à eux, dans le schéma révisé. Mais cette approche repose sur le postulat de 1995 qui définit les odeurs non pas comme un contaminant au sens de la LQE mais comme un inconvénient.

Or voici que dans un avis de santé publique dont la version préliminaire a été mise en circulation au début de cette année,²⁴ ce postulat est remis en cause. Sous le titre "Les risques reliés à la contamination de l'air", le document caractérise en ces termes les problèmes attribuables aux odeurs:

« La question des odeurs d'origine agricole a été fréquemment soulevée ces dernières années, principalement pour les populations concernées par des projets de construction de porcheries de grande envergure. Les odeurs environnementales provenant d'activités agricoles représentent dans plusieurs cas beaucoup plus qu'un simple inconvénient et peuvent avoir un impact non négligeable sur la santé et le bien-être de la population exposée. Il a été démontré entre autres que des odeurs déplaisantes, dont celles provenant des élevages porcins, pouvaient déclencher des réactions réflexes nocives pour l'organisme, modifier des fonctions olfactives et entraîner diverses réactions physiologiques et psychologiques.

En plus de diverses manifestations physiologiques possibles (systèmes cardiaque, nerveux, immunitaire), plusieurs effets de type psychologique sont susceptible d'affecter les personnes exposées. Les effets sur la santé reliés aux odeurs provenant d'activités d'élevage résultent donc probablement d'une combinaison de facteurs physiologiques et psychologiques. Une étude portant spécifiquement sur les effets des odeurs environnementales provenant d'installations porcines sur l'humeur des résidents du voisinage fait ressortir des résultats significatifs. Les auteurs ont observé que des personnes vivant près d'une installation porcine et soumises aux odeurs qui s'en dégagent souffrent davantage d'anxiété et de dépression, ressentent plus de colère et de fatigue,

²⁴ "Les risques à la santé associés aux activités de production animale au Québec - Avis de santé publique - Version préliminaire", Comité de santé environnementale du Québec du Conseil des directeurs de la santé publique, Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, décembre 1999. Selon les informations obtenues du ministère, la version finale de ce document sera diffusée incessamment. Le texte est reproduit à l'annexe 5.

manifestent plus de confusion, ont moins de vigueur et présentent des troubles de l'humeur de façon plus manifeste que l'ensemble de la population. Il est aussi possible, selon certaines études, que de tels effets sur l'humeur puissent jouer un rôle défavorable sur le système immunitaire, ce qui pourrait prédisposer des personnes atteintes à d'autres problèmes de santé.

Une étude plus récente n'a pas démontré un taux anormalement élevé d'anxiété et de dépression mais plutôt des effets sur le système respiratoire. Enfin, le problème pourrait aussi être apparenté au phénomène de la polyxicosensibilité. Compte tenu du peu d'études réalisées et du nombre relativement élevé d'effets potentiels rapportés dans la littérature, des études supplémentaires nous semblent requises afin d'apporter les clarifications nécessaires à une appréciation du risque. »²⁵

De façon à réduire l'impact des odeurs, l'avis recommande, outre l'adoption à la ferme de diverses techniques et pratiques reconnues pour réduire les émissions d'odeurs et l'implantation de fermes porcines sur litière, de modifier les paramètres pour la détermination des distances séparatrices par l'ajout à la liste des immeubles protégés (ceux autour desquels la pleine distance séparatrice s'applique) d'une agglomération de résidences. Le facteur « G » des paramètres passerait dans ce cas de la valeur 0.5 à la valeur 1.0.

Il est clair que si les odeurs présentent, pour les populations exposées, des risques sérieux pour la santé, les distances séparatrices doivent être établies sur une base scientifique et constituer des distances minimales. Mais, dans l'état actuel des connaissances, je comprends que les effets nocifs sur la santé humaine sont vraisemblables mais que la littérature scientifique ne permet pas encore un énoncé

²⁵ Id., p. 16.

ferme sur la question. Mais, le signal d'alarme lancé par l'avis, s'il devient définitif, devra certainement être pris au sérieux et inviter à la prudence en matière de détermination des distances séparatrices pour l'avenir. Il me paraît primordial que le gouvernement donne suite aux recommandations que contient l'avis sur la nécessité d'explorer davantage les effets sur la santé humaine des activités de production animale, notamment :

- la mise sur pied par le réseau de la santé de projets de recherche portant en particulier sur :
 - les données d'exposition de la population via les eaux de surface et les eaux souterraines aux contaminants microbiologiques et physico-chimiques provenant des activités de production animale ;
 - l'état de santé des populations vivant dans le voisinage de zones denses de production animale ;²⁶

Quant au reste, on ne peut que souhaiter la parution prochaine de la version définitive de l'avis dont la « version préliminaire » circule dans les milieux intéressés et est largement utilisée pour sensibiliser les citoyens aux dangers de l'accroissement de la production animale. Les éléments de ce document relatif à la gestion des odeurs doivent, dès que possible, être approfondis et complétés de manière à ce que les modifications envisagées aux paramètres de distances séparatrices tiennent compte, au besoin, d'une version définitive des recommandations. La commission parlementaire de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation pourrait, si elle en décide ainsi, entendre alors les personnes compétentes du ministère sur ces questions dans le

²⁶ Id. pp. 29 et 30.

cadre du mandat d'initiative que cette commission s'est donné relativement au suivi de la Loi 23. En attendant la conclusion de ces examens, je crois que les situations de risques réels pour la santé devraient donner ouverture à des recours judiciaires malgré le respect des distances séparatrices et des normes environnementales si la précision proposée à cette fin au paragraphe 4.1.2 était retenue.

4.2.5 La prise en considération de la capacité portante des sols pour la réglementation des usages en zone agricole

L'entente prévoit, au paragraphe 4 de l'article 8, que les orientations gouvernementales devront préciser qu'il n'appartient pas aux municipalités de régir les usages en se basant sur la capacité de support des sols. Des représentants de l'UMQ, du ministère des Affaires municipales et du ministère de l'Environnement m'ont exprimé leur désaccord avec une telle précision. Pour eux, la capacité portante des sols doit être considérée comme un des éléments dont peut tenir compte la MRC lorsqu'elle planifie les utilisations du sol en zone agricole. Dans le cas notamment du projet pilote de la MRC des Etchemins où un plan de gestion de la zone agricole est en élaboration, la capacité portante des sols constitue un des facteurs identifiés par le ministère des Affaires municipales pour l'élaboration du plan.

Cette prise de position remet en question la distinction généralement faite entre les questions d'aménagement du territoire régies par les lois municipales et les questions d'environnement régies par la LQE. Une argumentation peut être tirée du fait que la LPTAA assigne maintenant aux MRC le devoir d'agir dans une perspective de développement durable. Au plan juridique, cette obligation nouvelle prévue par la LPTAA justifierait la MRC à intervenir et les municipalités locales à réglementer de façon conforme la disposition du schéma sur le sujet malgré l'article 124 de la LQE et le RRPOA parce que, selon l'article 98 de la LPTAA, les dispositions de cette Loi ont

préséance sur toute autre disposition législative.²⁷ Ainsi, selon cette opinion, même si un règlement municipal régit les usages en fonction de la capacité portante des sols, ce qui en réalité vise une finalité de protection de la qualité de l'eau, objet de la LQE, l'article 79.1 de la LPTAA qui impose l'obligation aux MRC de se préoccuper de développement durable leur permettrait de prévoir dans leur schéma d'aménagement des exigences particulières en ce qui concerne la capacité portante des sols. Ceci aurait pour effet par voie de conséquence d'autoriser les municipalités locales à adopter des règlements sur cet objet malgré l'article 124 de la LQE.²⁸ Il s'agit là d'une opinion qui, à ma connaissance, n'a pas encore été confirmée par une décision judiciaire. Quoiqu'il en soit, je ne crois pas que telle ait été l'intention du législateur en 1996.

Tous considérait alors les problèmes de contamination du sol et de l'eau par l'azote ou le phosphore en milieu agricole comme étant du ressort de la LQE. Or, il s'agit bien ici d'un problème de pollution que l'on veut régler lorsque l'on entend restreindre par un règlement de zonage le nombre d'exploitations d'élevage ou les prohiber dans un secteur déterminé qui est jugé saturé. L'objectif est de réduire le taux de pertes en contaminants susceptibles de polluer les étendues d'eau environnantes. À mon avis, le traitement de questions de cette nature doit se faire sur la base des bassins versants ou des sous-bassins versants des rivières et, dans l'état actuel de l'organisation territoriale au Québec, il revient au ministère de l'Environnement d'exercer la surveillance qui s'impose de toute évidence. Les municipalités ne possèdent pas l'expertise requise pour intervenir en ces matières. De plus, des interventions locales

²⁷ L'article 124 de la LQE prévoit que les règlements adoptés en vertu de cette Loi prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre, auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre.

²⁸ Voir BOUCHARD, Daniel La hiérarchie des normes environnementales entre les lois et règlements provinciaux et des règlements municipaux dans Développements récents en droit de l'environnement, 1999, Les éditions Yvon Blais, p. 227 à 260, aux pp. 255 à 257.

risquent de faire illusion et d'avoir pour effet de différer encore davantage le seul mode d'intervention rationnelle qui s'impose pour le contrôle de la qualité de l'eau : la gestion par bassins de rivières. Je crois que des efforts immédiats devraient être mis pour que le ministère de l'Environnement soit en mesure de recueillir les données pertinentes sur la fertilisation des sols dans chacun des bassins versants qui s'organisent pour surveiller la qualité de l'eau dans chacune de ces unités. Au besoin, certaines tâches peuvent être confiées par délégation à des institutions municipales mais il paraît évident qu'une unité administrative du ministère de l'Environnement chargée de la surveillance d'un bassin versant est beaucoup mieux placée pour identifier des zones à risque et surveiller les effets de la surfertilisation sur les cours d'eau.

4.2.6 Demandes à portée collective faites devant la Commission

Deux propositions contenues dans l'entente à propos de ce type de demandes font problème quant à certains de leurs éléments. Il s'agit des demandes à portée collective sur des utilisations à des fins résidentielles en vertu de l'article 59 LPTAA (art. 12 de l'entente) et des demandes d'exclusion comportant extension du périmètre d'urbanisation en vertu de l'article 65.1 LPTAA (art. 14 de l'entente).

1. Les demandes en vertu de l'article 59 LPTAA

L'article 59 de la LPTAA prévoit qu'une municipalité locale peut faire une demande à la Commission pour déterminer les cas et les conditions auxquels de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient, en application de son règlement de zonage, être implantées en zone agricole. Une telle demande doit être accompagnée des avis favorables de la MRC et de l'association accréditée, c'est-à-dire l'UPA.

L'entente FQM-UPA propose à l'article 12 une révision substantielle des articles 59 et suivants. La demande serait dorénavant faite par la MRC et pourrait être faite à la

Commission sans exiger l'accord préalable de l'UPA. Elle devrait être faite cependant dans le cadre d'une démarche conduisant à la modification ou à la révision du schéma d'aménagement et l'entente précise que la demande ne pourrait toutefois être examinée par la Commission avant que la MRC n'ait reçu un premier avis favorable du gouvernement sur le projet de modification ou de révision du schéma. L'entente prévoit enfin qu'une telle demande peut viser des îlots déstructurés et aussi des secteurs bien délimités identifiés au schéma d'aménagement sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole.

Cette proposition ne fait pas consensus pour deux raisons principales : certains ont signalé des difficultés sérieuses d'application et d'autres ont déploré qu'elles laissent subsister un droit de veto de l'UPA sur la possibilité pour la Commission de statuer sur la demande. La principale difficulté d'application de la proposition réside dans le fait qu'elle exige d'identifier d'abord les secteurs visés dans un projet de modification ou de révision du schéma d'aménagement et que le ministre ait d'abord exprimé un avis favorable (et non pas le gouvernement) sur le projet. Si les secteurs sur lesquels porte la demande ont déjà été précisés et fait l'objet d'un avis favorable du ministre, la Commission ne pourra pas exiger la prise en compte d'une vue d'ensemble de la zone agricole. De même, l'identification de lots déstructurés se situe à un niveau de détail qu'on ne devrait pas retrouver normalement dans un schéma d'aménagement. De plus, en les identifiant, les ministres compétents du gouvernement se substitueraient en quelque sorte par leur avis à la Commission en appliquant des critères de la LPTAA, ce qui est généralement du ressort de la Commission. À toute fin pratique, en exigeant de prévoir au projet de modification du schéma ou au projet de révision les secteurs visés, on déplace la responsabilité véritable du ministère car il serait tout à fait incongru que la Commission prenne une décision portant sur un secteur différent de celui qui a été identifié.

À mon avis, il n'apparaît pas souhaitable de restreindre l'application de la compétence de la commission à des secteurs identifiés préalablement par le gouvernement. Dès lors, la loi ne doit pas exiger l'identification dans les schémas des secteurs visés par la demande. Si une MRC jugeait bon de le faire, elle risquerait, en cas de décision différente de la Commission, à devoir procéder à une nouvelle modification de son schéma par suite de cette décision.

La proposition impose enfin à la Commission d'appliquer l'article 61.1 LPTAA lors de l'examen de la demande, c'est-à-dire d'exiger des demandeurs qu'ils démontrent qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole un espace approprié disponible aux fins visées par la demande, ce qui apparaît inutile lorsqu'il s'agit, par exemple, d'îlots déstructurés.

De plus, afin de préciser le cadre des discussions conduisant à une telle décision, je suggère que les intervenants soient identifiés par la loi, c'est-à-dire la MRC requérante, les municipalités locales concernées et l'association accréditée. À mon avis, les municipalités locales qui devront éventuellement refléter dans leur règlement d'urbanisme la décision prise sur la demande de la MRC sont manifestement des personnes intéressées par la demande faite devant la Commission et doivent avoir la possibilité d'intervenir dans le processus si elles le jugent nécessaire. Une procédure qui les exclurait me paraîtrait vulnérable au plan juridique. Par ailleurs, en ce qui concerne la transparence à l'égard de la population en général et des propriétaires concernés en particulier demeure assurée dans le cadre des mécanismes prévus à la LAU au moment de la discussion du règlement municipal requis.

D'autre part, en ce qui concerne l'exigence d'un accord préalable de la MRC et de l'UPA pour que la Commission puisse statuer, il faut noter que la proposition présente une certaine évolution par rapport à la loi actuelle. En effet, elle n'exige pas un accord

préalable de l'UPA pour qu'une demande soit adressée à la Commission. Cette modification permettrait à la Commission d'intervenir plus tôt dans le processus de discussion de l'objet de la demande et de contribuer à dégager le consensus exigé. Bien que cette dernière exigence puisse paraître encore inusitée dans l'économie générale du droit et que, dans ce cadre, elle crée un malaise dans l'esprit de tout juriste, il ne me paraît pas que son retrait soit une question prioritaire dans les circonstances présentes. En 1996, il faut le rappeler, la procédure de demande collective prévue aux articles 59 et suivants ne résultait pas des discussions tenues entre les organismes intéressés dans le cadre du consensus de mai 1995. Des dispositions ont alors été présentées par le ministre comme une procédure nouvelle susceptible de permettre à la Commission de faire l'expérience d'un mode d'intervention radicalement différent de ces interventions ponctuelles et lui permettre de juger l'opportunité de l'implantation de résidences à la lumière de considérations d'ensemble. Comme cette nouvelle approche n'avait pas été agréée notamment par l'UPA, il a été alors décidé d'exiger un accord préalable de cette dernière avant que toute demande à portée collective ne soit adressée à la Commission. À mon avis, il y a un intérêt certain à faire maintenant l'expérience avec la Commission de tenter de dégager des consensus sur l'utilisation de la zone agricole à des fins résidentielles dans des secteurs déterminés. Si l'application de ce nouveau processus ne portait pas de fruit après deux ans d'essai, on pourrait alors considérer confier à la Commission la compétence de statuer sur une demande, même en l'absence de consensus entre l'UPA et la MRC.

2. Demande d'exclusion comportant une extension du périmètre d'urbanisation

L'extension du périmètre d'urbanisation par l'effet d'une demande d'exclusion faite pour un projet donné devant la CPTAQ présente depuis 1997 un caractère collectif car une telle demande ne peut être faite que par une MRC, une communauté ou une municipalité locale (art. 65 LPTAA).

L'article 14 de l'entente propose de modifier la LPTAA de manière à donner suite aux dispositions suivantes :

- « 1. une demande d'extension d'un périmètre d'urbanisation qui n'est pas conforme au schéma d'aménagement ne peut être reçue par la Commission avant que le gouvernement n'ait exprimé un premier avis favorable sur le projet de modification ou de révision du schéma d'aménagement dans lequel cette demande s'inscrit ;*

- 2. l'article 61.1 s'applique à toute demande d'exclusion faite à la Commission. »*

Le deuxième élément de cette proposition ne paraît pas soulever de problème majeur et est généralement considéré comme une bonification de l'article 65 qui porte sur les demandes d'exclusion. La Commission devrait dorénavant, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'exclusion, exiger que le demandeur démontre qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole un espace approprié disponible aux fins visées par la demande, en plus de considérer ensuite les critères prévus par l'article 62 et d'être satisfaite que l'exclusion recherchée répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté, eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement.

C'est plutôt le premier élément de la proposition qui fait problème. En raison du chevauchement créé par l'exigence d'un avis favorable du gouvernement sur « le projet de modification ou de révision du schéma d'aménagement dans lequel cette demande s'inscrit ». Cet élément de la proposition risque de créer le même double emploi et le même changement du lieu de la décision que la proposition précédente relative aux demandes d'autorisation d'usage résidentiel en vertu des articles 59 et suivants.

L'appréciation du besoin et les objectifs de développement d'une municipalité ou d'une MRC qui a un projet d'expansion du périmètre d'urbanisation serait dorénavant faite d'abord par le ministre compétent du gouvernement, même si la Commission doit examiner ces questions dans l'exercice de sa compétence. Ainsi, dans le cas d'une demande d'exclusion ayant pour objet l'implantation d'une nouvelle utilisation à des fins institutionnelles, commerciales ou industrielles ou l'implantation de plusieurs nouvelles utilisations résidentielles sur un lot contigu aux limites de la zone agricole ou d'un périmètre d'urbanisation qui est assimilée à une demande d'exclusion par l'article 61.2 LPTAA comme, par exemple, l'agrandissement d'une usine existante sur de nouveaux lots à la limite de la zone agricole, la Commission ne pourrait pas se saisir du dossier avant que le ministre ait exprimé un avis favorable sur le changement des limites de la zone agricole qu'il impliquerait. Peut-on imaginer si un tel avis favorable est donné, que la Commission décide autrement? Toute analyse qu'elle fera chevauchera nécessairement celle du gouvernement.

À mon avis, il ne faut pas déplacer le pouvoir de décision en ces matières. La Loi ne devrait pas être modifiée à cet égard. Une disposition provisoire pourrait cependant prévoir que, dans le cas de demandes faites avant que le schéma n'ait été révisé pour tenir compte des orientations gouvernementales sur la protection du territoire et des activités agricoles, la MRC ou la municipalité requérant doit produire avec sa demande l'avis du ministre des Affaires municipales sur la conformité du projet de révision avec les orientations gouvernementales. Il est certain qu'une demande d'extension du périmètre d'urbanisation suppose en pratique la modification ou la révision du schéma d'aménagement. La Commission demeurerait libre d'exercer sa compétence suivant les articles 65.1, 61.1 et 62. Si cette recommandation était retenue, il faudrait prévoir dans l'article 62 LPTAA la prise en considération par la CPTAQ de ces avis.

4.3 Résumé des recommandations sur le régime

Je recommande donc que le régime de protection des activités agricoles soit modifié sur la base des mesures proposées par l'entente FQM-UPA et des modifications ou additions suggérées plus haut. Ces changements ne régleront pas tous les problèmes d'application mais pourraient constituer un pas significatif dans la direction d'une meilleure harmonie entre les règles issues de la LPTAA et celles issues de la LAU. De plus, ces propositions contribueront à accélérer l'atteinte des objectifs poursuivis par le législateur en matière de protection des activités agricoles.

Si l'on ne prend en considération que les questions de la gestion des odeurs et du zonage des productions, j'ajouterai que les mesures législatives et administratives requises devraient être prises sans tarder car plusieurs schémas d'aménagement ont franchi toutes les étapes précédant celle de l'entrée en vigueur et d'autres y arriveront bientôt. Plus elle tardent, moins certaines mesures proposées auront un effet significatif. En attendant la conclusion d'études plus poussées sur les effets des odeurs sur la santé, le recours aux tribunaux dans les situations de risque réel pourrait constituer une soupape suffisante.

5. OBSERVATIONS SUR CERTAINES DIFFICULTÉS SOUS-JACENTES À LA MODIFICATION DU RÉGIME DE PROTECTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Les difficultés signalées jusqu'à présent concernent l'application de certaines dispositions du régime de protection des activités agricoles proprement dit. Elles concernent la gestion des odeurs et le zonage des productions en regard de l'objectif d'assurer, en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des usages agricoles et non agricoles. Il s'agit de problèmes d'application du cadre hybride prévu par la LPTAA et la LAU pour

l'aménagement des zones agricoles. C'est sur ce terrain seulement que se situait mon mandat et mes efforts pour l'identification de mesures remédiatrices aux difficultés d'application du régime y ont été concentrées. L'entente de principe agréée par l'UPA et la FQM porte ainsi exclusivement sur des questions relatives à l'application de la LPTAA et de la LAU.

Mais, à l'occasion des échanges que j'ai eus avec de nombreux intervenants dans ce dossier, j'ai été à même de constater que les principaux obstacles à un consensus plus large sur les remèdes appropriés aux difficultés d'application du régime de protection des activités agricoles se situent ailleurs que dans le régime lui-même.

Lorsque l'on examine les règlements ou les projets de règlements municipaux qui limitent le développement des entreprises agricoles (soit en les confinant dans des secteurs donnés ou en imposant comme conditions un mode de gestion sur fumier solide ou autrement) que la crainte principale à laquelle ils répondent en réalité se rapporte au risque de pollution. Qu'il s'agisse d'exiger un PAEF, de zoner en fonction de la capacité portante des sols, d'exiger un élevage sur litière ou de prohiber l'élevage selon un mode de gestion de fumier liquide ou d'imposer des distances considérables, les municipalités réagissent, avec les moyens du bord, à la pression de citoyens de plus en plus inquiets des risques de pollution. On le sait, cette préoccupation concerne surtout le développement de l'industrie porcine. On l'a vu récemment au Lac Saint-Jean, à Saint-Germain-de-Kamouraska et à Grand-Mère, l'implantation d'un projet conforme aux exigences du RRPOA suscite de vives oppositions, même dans une zone non saturée de fertilisants. Les exigences faites par le RRPOA de respecter les normes environnementales pour un projet d'agrandissement d'un établissement d'élevage ne rassure pas. Elles ont été fixées en fonction d'objectifs réalisables par les producteurs agricoles plutôt qu'en fonction des exigences strictes de la qualité du sol et de l'eau et le règlement permet, pour certaines périodes données, en raison des

dispenses qu'il accorde, de maintenir et même d'accroître le rejet de contaminants dans l'environnement même dans les régions aux prises avec un surplus de fumier. Au plan de la protection de l'environnement, il est très difficile à comprendre que dans une région en surplus, un certificat d'autorisation puisse être délivré pour permettre à un producteur d'accroître sensiblement sa production s'il possède des terres d'une superficie suffisante pour épandre le fumier généré par cet accroissement. Au plan économique, une telle approche individualiste se comprend aisément, surtout en regard des objectifs de croissance établis lors du sommet des décideurs en mars 1998. À tort ou à raison, il semble à plusieurs que les compromis faits par le ministère de l'Environnement à la table de concertation sur le RRPOA favorisent indûment le développement des entreprises d'élevage au détriment de la qualité de l'environnement. Cette perception n'est pas celle de groupes marginaux militant radicalement en faveur de la protection de la qualité de l'environnement. Elle est partagée par plusieurs intervenants du monde municipal. On estime que le ministère de l'Environnement n'a pas la capacité réelle d'appliquer le RRPOA.

J'ai constaté que les odeurs, bien sûr, préoccupent généralement les représentants municipaux que nous avons rencontrés mais tous admettent qu'en zone agricole, il est normal que les résidents aient à composer avec certains inconvénients. Mais, c'est en réalité la pollution des eaux qui inquiète le plus lorsqu'il est question de l'implantation d'une exploitation porcine ou de son agrandissement. De plus, le degré d'acceptabilité sociale de telles exploitations n'est pas en ce moment très élevé dans plusieurs régions. De sorte qu'il m'est arrivé souvent d'entendre des confrères affirmer avoir reçu le mandat d'une municipalité de trouver une façon pour interdire les porcheries sur leur territoire ou les reléguer dans une zone exiguë.

Dans ce contexte, toute dispense conférée aux entreprises existantes à l'égard des règlements municipaux d'urbanisme (distances séparatrices et zonage de production)

est inévitablement perçu comme un facteur aggravant du risque de pollution du sol et de l'eau.

La pollution d'origine agricole a certes été prise au sérieux depuis quelques années par le gouvernement qui a pris plusieurs mesures destinées notamment à soutenir le changement des pratiques d'élevage. L'UPA a également entrepris une sensibilisation de ses membres et a déjà accompli avec le portrait agroenvironnemental la tâche essentielle de colliger les données de base permettant de poser un diagnostic sur l'état de la situation. Quiconque examine le dossier sérieusement sait que le problème de la pollution diffuse exige des remèdes multiples et complexes mais que nous ne verrons pas les résultats des efforts considérables requis avant plusieurs décennies dans la qualité des lacs et des rivières.

Un plan d'action agroenvironnemental a été établi par le groupe de travail « un environnement à valoriser » constitué par le Forum des décideurs réunis à Saint-Hyacinthe les 4, 5 et 6 mars 1998. Ce plan est une mise en commun des énergies des principaux acteurs québécois concernés par le chantier du développement durable de l'agriculture et a été adopté par ces derniers lors du « Rendez-vous des décideurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, à Québec », en novembre 1998. Il fixe des objectifs à atteindre au cours de la période 1998-2005, dont l'objectif général de faire entreprendre, d'ici 2005, par au moins 20,000 fermes représentant 90% de l'activité agricole, l'implantation de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement en ce qui concerne l'entreposage et l'épandage des fumiers, la gestion des fertilisants, la conservation des sols, la protection des cours d'eau et l'utilisation des pesticides. Des actions ont été identifiées à ces fins et un suivi est assuré par le groupe.

Après une année d'application, un état de réalisation a été présenté aux ministres concernés (mars 2000). Ce plan et son suivi ont été agréés par les représentants des organismes les plus représentatifs des milieux agricoles, municipaux et de la protection de l'environnement. Tous sont conscients de la nécessité d'étaler sur un certain nombre d'années l'application effective de certaines exigences du RRPOA aux 33,000 entreprises agricoles et plus sur le territoire du Québec. Le bilan de la première année²⁹ de mise en œuvre du plan d'action indique, outre la réalisation du portrait agroenvironnemental, une accélération importante de la réalisation de projets de structures d'entreposage du fumier, une augmentation sensible des adhésions à des clubs agroenvironnementaux, la réalisation de 2,500 PAEF, de multiples activités de promotion des bonnes pratiques, le début de l'élaboration d'un guide sur les bonnes pratiques et l'émergence de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA). Sept projets de traitement des fumiers à la ferme ont été lancés et d'autres sont sur le point de l'être. Un projet pilote permettant d'explorer un mode de planification du développement d'une zone agricole est, de plus, soutenu par le MAMM dans la MRC des Etchemins. Les actions principales sont généralement au stade de l'amorce d'exécution. Certains objectifs demeurent à préciser et le soutien technique et financier du gouvernement s'accroît sensiblement. Un régime de certification environnementale est à l'étude mais la conditionnalité au respect de l'environnement des contributions financières importantes de l'État n'est pas encore en vue.

En réalité, l'idée lancée lors de l'entente de mai 1995 d'implanter et d'appliquer un régime de protection de l'environnement en milieu agricole en même temps que le régime de protection des activités agricoles ne s'est pas réalisée, comme cela était

²⁹ Groupe de travail « Un environnement à valoriser », « Bilan de l'an 1, État de réalisation des actions et résultats obtenus, Suivi du Rendez-vous des décideurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, mars 2000, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Voir site internet www.agr.gouv.qc.ca/rendez-vous/v2000/index2000htm.

inévitables. Mais, qui plus est, plusieurs n'entrevoient pas le jour où les normes environnementales pourront s'appliquer normalement dans les zones agricoles. De dispenses en dispenses accordées par l'État au nom du réalisme, on craint que les risques de détérioration du sol et de l'eau ne fassent jamais le poids dans la balance des inconvénients avec les impératifs de la concurrence du marché mondial pour la production agricole puisque des objectifs ambitieux de croissance ont été assignés au secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire lors du Rendez-vous de Saint-Hyacinthe en mars 1998. La qualité de l'environnement apparaît nettement encore, sur le terrain, comme le parent pauvre dans les décisions prises lors de ces conférences de décideurs. Pourtant, à l'issue de leur rencontre à Québec en mars 1999, le ministre des Affaires municipales et le ministre de l'Environnement ont résumé les discussions relatives à l'approbation du plan d'action en agroenvironnement en affirmant que « les décideurs se sont entendus pour que la croissance de l'agriculture et de l'agroalimentaire se fasse dans le respect de l'environnement » (M. Trudel) et que « l'intégration des préoccupations environnementales constituera un atout important de développement du secteur agricole. Il permettra au Québec d'occuper une place avantageuse sur les marchés internationaux qui, de plus en plus, exigent l'étiquette verte » (M. Bégin).³⁰ Cette intention n'est pas sentie dans plusieurs milieux municipaux et de l'environnement. On estime que les oeuvres ne suivent pas les paroles des décideurs à un rythme suffisant.

À cet égard, un sentiment d'urgence s'est accru au cours de l'année 2000 surtout dans les zones où les élevages génèrent plus de fumier que ce qui peut y être utilisé même en appliquant les normes réalistes du RRPOA. C'est que la version préliminaire de l'avis de santé publique évoquée plus haut qui circule largement au Québec fait état de risques potentiels très sérieux pour la santé humaine. Il conclut que malgré les

³⁰ Communiqué, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 25 mars 1999 intitulé « Des actions et des engagements fermes pour croître dans le respect de l'environnement ».

incertitudes et le peu de cas rapportés de maladies graves dues à la contamination du milieu par la production animale, le risque à la santé publique est bien présent et probablement en croissance. *« Face à une augmentation possible du danger et de l'exposition de la population à ces contaminants, le ministère est d'avis que les problèmes de santé que peuvent causer ces contaminants sont suffisamment sérieux pour que le monde agricole et le gouvernement prennent les mesures nécessaires afin de les prévenir ».*³¹ Les préoccupations exprimées par l'avis concernent plus particulièrement le mode de gestion de fumier liquide et les bassins versants surfertilisés.³² En raison de la croissance importante de la demande, l'élevage de porc, généralement fait sur fumier liquide, est particulièrement ciblé.³³

Cette nouvelle pièce au dossier agroenvironnemental apporte des éléments qui doivent être explorés plus à fond. Les recommandations qui y sont faites méritent une attention immédiate. Il accrédite, de plus, la conclusion de sens commun déjà exprimée par plusieurs en ce qui concerne les zones en surplus de fertilisation en concluant à la nécessité d'arrêter le développement des productions animales dans les zones en surplus tant que des solutions techniques aux surplus ne puissent être mises en application et recommande aussi l'adhésion obligatoire aux organismes de gestion des fumiers dans ces zones.³⁴

Ainsi, en raison de la perception d'impuissance relative qu'elles ont du ministère de l'Environnement, du sentiment d'urgence d'agir qui se dégage de l'avis de santé publique et de l'étalement de l'application des normes du RRPOA, certaines municipalités jugent légitime de se doter d'une réglementation visant à protéger leur

³¹ Annexe 5, p. 20.

³² En fait, ceux des rivières Yamaska, Chaudière, Etchemin et l'Assomption, voir p. 5.

³³ Id. p. 5.

³⁴ Id. p. 23.

environnement. Comme le ministre de l'Environnement doit, pour délivrer un certificat d'autorisation en vertu de la LQE pour un projet de construction ou d'agrandissement d'un établissement de production animale, exiger la production d'un avis de conformité du projet à la réglementation municipale, elles souhaitent contrôler, au moyen de règlements appropriés, le développement de cette production. En fait, cette tendance s'articule surtout autour de projets d'élevage porcin.

Je crois que la situation commande un temps d'arrêt du processus de révision du régime de protection des activités agricoles pour permettre la mise au point de mesures crédibles d'accélération de la mise en œuvre du plan d'action agroenvironnemental. Il est très difficile de penser que, dans le contexte actuel, les mesures remédiatrices aux difficultés d'application du régime de protection des activités agricoles proposées dans la partie 4 de ce rapport, en particulier celles concernant l'expansion des entreprises existantes puissent, quel que soit leur mérite, faire l'objet de propositions législatives sans accroître l'inquiétude surtout dans les zones en surplus. Une telle démarche risquerait de soulever dans plusieurs régions des débats qui ne favoriseront pas l'émergence de solutions raisonnées.

CONCLUSION

Lorsque le processus de consultation dont j'ai eu l'honneur d'assumer la responsabilité a démarré il y a plus de neuf mois, mon analyse de la situation me permettait d'espérer que les difficultés d'application du régime de protection des activités agricoles, analysés et discutés entre les intéressés et des experts compétents au cours des deux années précédentes, pourraient trouver leur solution dans un compromis acceptable par toutes les parties à l'accord de mai 1995. J'ai tenté sincèrement de trouver un terrain où tous pourraient réaliser en harmonie les objectifs qu'ils poursuivent dans leurs sphères respectives dans l'application des dispositions de la LPTAA, de la LAU et de la LQE

ainsi que des textes administratifs pris en vertu de ces lois en vue de la protection des activités agricoles.

Si les remèdes à plusieurs des difficultés soulevées au départ me paraissent susceptibles de faire l'objet d'un consensus sur la base des propositions contenues dans l'entente FQM-UPA pour certaines et pour d'autres, sur la base des suggestions faites dans ce rapport. Ces remèdes n'arriveront pas cependant à débloquer la situation. Le principal écueil du régime, celui de l'application aux entreprises existantes des règles relatives aux distances séparatrices et au zonage de production demeure, hélas, sans solution acceptable par tous. Le remède proposé par l'entente FQM-UPA sur cette question fait l'objet de vives oppositions dans plusieurs milieux. L'idée de permettre l'expansion des entreprises par une disposition législative comme celles proposées crée une appréhension certaine qui déborde largement le cadre du régime de protection des activités agricoles dont on recherche ici l'application harmonieuse. Et cela même si la proposition ne permet aucune dérogation au régime de protection de l'environnement prévu au RRPOA.

En fait, au terme de cette étape du processus de consultation, j'ai maintenant la conviction que les problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles doivent être considérés dans le contexte général de la problématique agroenvironnementale si l'on veut fonder des remèdes législatifs ou administratifs sur un consensus suffisamment large pour assurer leur efficacité.

J'ai constaté que, dans l'esprit de plusieurs, les problèmes d'application de la Loi 23 sont indissociables des problèmes agroenvironnementaux, si bien que toute proposition législative visant à modifier le régime de protection pour favoriser le développement des activités agricoles en zone agricole créera de l'inquiétude et sera mal accueillie si elle

n'est pas présentée en même temps qu'un ensemble de mesures crédibles d'application des normes sur la réduction de la pollution d'origine agricole.

Il est certain que des progrès ont été faits, mais plusieurs estiment que le rythme pourrait être plus rapide si le gouvernement affectait à l'assainissement des eaux en milieu agricole des moyens proportionnés à l'ampleur du risque que présente la pollution d'origine agricole pour la santé de la population et la qualité des ressources. De plus, le calendrier d'application de la norme relative aux limites maximales de fertilisation situe, selon le cas, entre 2009 et 2013 l'application de l'obligation de ne pas fertiliser au-delà du besoin des plantes en azote. Même dans les régions en surplus de fumiers, des certificats d'autorisation sont, malgré tout, accordés par le ministre de l'Environnement pour un accroissement de production si le requérant établit qu'il possède les terres requises pour épandre les fumiers que générera son projet. Cette situation ajoutée au fait que le ministère de l'Environnement ne dispose pas des ressources appropriées pour recueillir les données et exercer les contrôles nécessaires sur la disposition des fumiers et les pratiques agricoles a incité plusieurs municipalités à intervenir en ces matières, à la demande de résidents de plus en plus nombreux à appréhender les risques de pollution.

C'est pourquoi, à mon avis, le gouvernement doit s'engager d'abord dans une révision significative du plan d'action agroenvironnemental, de manière à rendre applicables plus rapidement les exigences réglementaires en matière de pollution d'origine agricole et opérer un véritable tournant en agroenvironnement. Notamment, des ressources additionnelles devraient être allouées au ministère de l'Environnement afin de lui permettre d'organiser de façon efficace un mode de contrôle de la pollution sur la base des bassins versants des rivières, seule unité territoriale propice à une analyse utile des données pour évaluer les effets de la fertilisation. La question de la capacité portante des sols devrait alors être traitée dans ce cadre.

De plus, il serait sage de prendre sans tarder les mesures nécessaires pour que, dans les municipalités en surplus de fumiers, aucun nouveau certificat d'autorisation ne soit délivré pour un projet d'élevage porcin sur fumier liquide ayant pour objet d'accroître de façon significative la production porcine, à moins que le requérant n'établisse qu'il utilise d'une technologie permettant de disposer des fumiers autrement que par l'épandage sur des terres du bassin versant où l'exploitation se situe. Ce moratoire ralentirait sans doute le développement de quelques entreprises et, pour cette raison, il ne devrait pas s'éterniser. Il faudrait cependant le maintenir jusqu'à ce que les mesures aient été prises pour que le ministère de l'Environnement collige toutes les données sur les déjections animales et mette au point un système de surveillance efficace. La cohérence de telles décisions conférerait aux interventions de l'État en matière d'agroenvironnement une crédibilité plus grande aux yeux des citoyens. Enfin, des moyens devront être accordés aux organismes de recherche pour accélérer le développement de technologies antipollution.

Sur la nature et l'étendue du risque pour la santé que présentent les odeurs provenant d'activités d'élevage, il reviendra au ministère de la Santé et des Services sociaux de poursuivre l'examen des résultats de recherches scientifiques et d'approfondir l'analyse sommaire contenue dans la version préliminaire de l'avis de santé publique (publié en novembre 1999). Jusqu'à ce que ce travail soit complété, on doit conclure, sur la base des seules indications contenues dans ce document, que les effets des odeurs afférentes aux activités d'élevage s'apparentent généralement à des nuisances ou inconvénients mais que, dans des circonstances données, ces odeurs peuvent, selon certaines études, constituer un risque pour la santé de la population exposée.

Une telle perspective invite déjà, de toute évidence, à la prudence quant à la libéralisation des paramètres servant au calcul des distances séparatrices. Elle invite

surtout à une accélération des mesures et à une augmentation des ressources en vue de l'atténuation des odeurs provenant des installations d'élevage et résultant de l'épandage du fumier. À mon avis, le gouvernement devrait s'engager plus résolument dans la voie du soutien du développement, de l'expérimentation et de l'utilisation des technologies ou des pratiques propres à atténuer les odeurs. À moyen terme, la question des distances séparatrices deviendra, grâce à ces efforts additionnels, tout à fait secondaire en ce qui concerne les odeurs et ne conserverait de l'importance qu'à l'égard de la qualité de l'eau.

Par ailleurs, il m'apparaît possible d'envisager une mise en œuvre parallèle immédiate de certaines propositions prévues à la partie 4 du présent rapport et portant, notamment, sur les modifications à apporter aux orientations gouvernementales et à la Directive sur les distances séparatrices, l'adoption de règlements de contrôle intérimaire par les MRC et le moratoire sur la réglementation municipale d'urbanisme en attendant l'entrée en vigueur d'un règlement de contrôle intérimaire.

Une telle approche créerait un contexte favorable à procéder à une consolidation du régime de protection des activités agricoles prévu par la LPTAA et la LAU. Sans intervention majeure en agroenvironnement, il me paraît illusoire de penser régler les problèmes d'application de ce régime sans perturber la paix sociale en milieu rural.