

VILLE DE BAIE-SAINT-PAUL

# MÉMOIRE

PRÉSENTÉ DANS LE CADRE

**DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT  
DURABLE DE LA PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC**

MARS 2003

**Présentation de la municipalité**

La ville de Baie-Saint-Paul est située dans la MRC de Charlevoix, en bordure du Fleuve Saint-Laurent, à l'embouchure de la Rivière-du-Gouffre. La municipalité compte 7290 résidents dont la majorité se concentre dans l'agglomération de Baie-Saint-Paul. En période estivale, la population s'accroît de manière substantielle dû principalement à l'affluence touristique et aux activités de villégiature.

Le territoire de la municipalité couvre 546.73 km<sup>2</sup> dont la majeure partie est sous couvert forestier, la vallée de la Rivière-du-Gouffre et certains plateaux présentent un milieu rural et agricole. Un total de 26 producteurs ont produit, en date du 21 juin 2002, une déclaration relative à un élevage comprenant au minimum une unité animale. De ce nombre 3 producteurs ont déclaré un élevage porcin. Selon nos connaissances, il y aurait 3 autres producteurs porcins qui n'ont pas déposé de déclaration à la municipalité.

La ville de Baie-Saint-Paul est le principal pôle urbain de la MRC de Charlevoix. Les activités économiques reposent sur les services publics, l'industrie du tourisme et les ressources agricoles et forestières de la région.

**L'intérêt de la ville de Baie-Saint-Paul sur la question du développement durable de la production porcine au Québec**

L'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, a confié aux municipalités régionales et locales la responsabilité en matière de planification de l'aménagement du territoire. Cette responsabilité est encadrée au moyen des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire est une activité de planification et de contrôle qui vise une répartition optimale des activités et des équipements sur un territoire donné en fonction d'objectifs de développement qui doivent refléter les aspirations et les valeurs de la société. Le monde municipal doit arbitrer et rechercher le meilleur équilibre possible entre les intérêts multiples et souvent divergents, en matière d'occupation du territoire, que manifestent les nombreux intervenants publics et privés.

Suite au gel des pouvoirs municipaux en matière de modification des usages en zone agricole introduit par l'article 37 de la Loi 184 (21 juin 2001), la ville de Baie-Saint-Paul a demandé à la MRC de Charlevoix l'adoption d'un *règlement de contrôle intérimaire* (RCI) afin de régir les productions agricoles à forte charge d'odeur (dont les porcheries) dans des zones jugées sensibles aux contraintes environnementales.

En conséquence, la MRC de Charlevoix, en collaboration avec son comité consultatif agricole (CCA), a adopté en juillet 2002 un RCI (no. 67-02) pour encadrer le développement de la production porcine sur le territoire agricole de la municipalité de Baie-Saint-Paul. Ce RCI répondait aux attentes de la ville de Baie-Saint-Paul et a reçu l'appui unanime du comité consultatif agricole de la MRC.

## Résumé du RCI numéro 67-02

Le RCI 67-02 s'appuyait sur un principe de base en matière d'aménagement du territoire, soit l'application de mesures progressives et graduelles (concept de la zone tampon) *plutôt que l'utilisation radicale d'une seule limite où tout serait permis d'un côté et tout serait interdit de l'autre côté*, les articles 14.1 à 14.4 du règlement de contrôle intérimaire numéro 67-02 divisaient la zone agricole de la municipalité de Baie-Saint-Paul en quatre zones particulières pour l'application des dispositions relatives au zonage de production agricole.

- La première zone « Zone A » se localise en périphérie immédiate du périmètre d'urbanisation de la municipalité de Baie-Saint-Paul. Sa superficie représente 15 % de la zone agricole de Baie-Saint-Paul. Tous les usages et constructions agricoles y sont autorisés, à l'exception des constructions et usages constituant des élevages de suidés (*ainsi que les élevages de visons et de renard*)
- La seconde zone « Zone B » représente approximativement 19% de la zone agricole de Baie-Saint-Paul et correspond au territoire de la vallée de la Rivière-du-Gouffre. Cette zone se caractérise par un tronçon de la route 138, une rivière à saumons et deux terrains de camping totalisant plus de 360 emplacements et de nombreux chalets locatifs. Tous les usages et constructions agricoles sont autorisés dans cette zone, incluant l'élevage de suidés en autant que l'évacuation des déjections animales soit de type « gestion solide » et qu'en aucun temps, l'on excède une capacité de 100 unités animales (500 porcs) par unité d'élevage. *Ce qui correspond souvent à un élevage de type complémentaire à un élevage principal.*
- La troisième zone « Zone C » couvre 13% de la zone agricole de Baie-Saint-Paul et se définit comme la porte d'entrée ouest de la municipalité. Cette zone se caractérise par la présence du centre d'accueil et d'information touristique de la région de Charlevoix et par un secteur de résidences/villégiatures et un fort potentiel récréatif appuyé par la qualité et la profondeur des panoramas visuels dans ce secteur. À l'intérieur de la zone C, tous les usages et constructions agricoles y sont autorisés en incluant l'élevage de suidés sous réserve que l'évacuation des déjections animales soit de type « gestion solide » sans limiter le nombre d'unité animal.
- La dernière zone « Zone D » correspond au reste de la zone agricole de Baie-Saint-Paul, soit 53% de la zone agricole désignée par le décret du 25 mai 1991. À l'intérieur de cette zone de 44 km<sup>2</sup> il n'y a aucune restriction à la production porcine.

## Désapprobation gouvernementale

Le 5 novembre 2002 le RCI 67-02 a été jugé non conforme aux orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles. La justification avancée par le ministre des Affaires municipales est la suivante :

*« ...le libellé des articles 14.2 et 14.3 devra être revu en ce qui concerne l'obligation relative à l'évacuation des déjections animales de « type solide » et la limite de 100 unités animales par unité d'élevage. »*

Nous retenons de cette désapprobation les deux éléments suivants :

1. Objection gouvernementale à ce que les municipalités encadrent le mode de gestion (solide ou liquide) des déjections animales d'une entreprise agricole (porcherie);
2. Objection gouvernementale à ce que les municipalités encadrent la taille (en terme du nombre d'unité animale) d'une entreprise agricole (porcherie).

La municipalité de Baie-Saint-Paul croit que les instances gouvernementales ont porté un jugement sur la légalité du RCI 67-02, alors qu'il devait analyser strictement sa conformité aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement de territoire. De plus, la désapprobation gouvernementale est sans appel pour le monde municipal.

Dans les sections subséquentes, la municipalité cherchera à démontrer la validité juridique de cette approche mais surtout l'opportunité et l'intérêt de cette approche pour atteindre les objectifs d'un aménagement rationnel et durable d'un milieu rural diversifié qui accorde néanmoins la priorité aux activités agricoles à l'intérieur de la zone agricole.

## Argumentaire de la municipalité de Baie-Saint-Paul

### 1. Encadrement du mode de gestion des déjections animales

#### 1.1 La légalité de cette approche

Les premier et troisième paragraphes du second alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) permet à une municipalité :

*« 1° pour fins de réglementation, classifier les constructions et les usages et, selon un plan qui fait partie intégrante du règlement, diviser le territoire de la municipalité en zones; »*

*« 3° spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol; »*

Ainsi, une municipalité peut classifier c'est-à-dire créer des distinctions entre les usages de manière à autoriser certains d'entre eux dans une zone donnée et d'y en interdire d'autres.

À partir de ce pouvoir, la plupart des municipalités ont créé des distinctions entre des usages de nature parfois très semblables dans le but d'assurer un développement plus harmonieux de leur territoire.

À titre d'exemple, les municipalités peuvent, à des fins d'aménagement du territoire, faire une distinction légitime entre les restaurants sans débit d'alcool et ceux avec débit d'alcool, entre les salles de spectacle sans nudité et les salles de spectacle avec nudité.

Nous reprenons ici un extrait de l'honorable juge Binnie (majoritaire) dans l'affaire *Saint-Romuald (Ville) c. Olivier*, 2001 CSC 57 :

*« ...En sa qualité d'autorité réglementante, la municipalité peut intégrer de tels jugements de valeur à ses mesures de contrôle de l'aménagement du territoire (comme elle l'a fait en l'espèce au moyen du nouveau règlement)... »*

Il est à noter que cette approche (approche catégorielle) ne peut être utilisée pour établir l'étendue d'un droit acquis (*ce qui n'est pas pertinent au présent mémoire*), mais est parfaitement légitime et nécessaire pour les fins de zonage d'une municipalité.

Pour établir que deux usages sont distincts, une municipalité doit évaluer chaque usage quant à ses effets sur le voisinage (nuisances, volumétrie, esthétique, etc). Dans le cadre du RCI 67-02 la MRC s'est appuyée sur l'annexe D du document sur les *Orientations gouvernementales en matière d'aménagement*<sup>1</sup> qui indique que les porcheries sous gestion solide ont un paramètre D de 0,8 alors que les porcheries sous gestion liquide ont un paramètre D de 1,0 soit une augmentation de 25%. (Un paramètre plus élevé implique une distance séparatrice – pour contrer les odeurs - plus grande si les autres paramètres demeurent inchangés)

De plus, il faut ajouter qu'une entreprise d'élevage porcin sur gestion liquide a généralement plus d'unité animale qu'une entreprise d'élevage porcin sur gestion solide. Plus d'unité animale signifie un paramètre B ou une distance de base – pour contrer les odeurs – plus grande conformément à l'annexe B du document précité.

À partir de ces distinctions précises et normalisées par le gouvernement, la municipalité de Baie-Saint-Paul croit possible et légitime d'établir comme deux usages distincts une entreprise d'élevage porcin sur gestion solide et une entreprise d'élevage porcin sur gestion liquide.

---

<sup>1</sup> Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement, La protection du territoire et des activités agricoles – *Document complémentaire révisé*, Décembre 2001.

Pour clore la démonstration de la possibilité d'établir, à des fins d'aménagement du territoire, une distinction d'usage basée sur le type de gestion des fumiers d'une unité d'élevage porcin, citons, à nouveau, un extrait de l'honorable juge Binnie (majoritaire) dans l'affaire *Saint-Romuald (Ville) c. Olivier*, 2001 CSC 57 qui présente une situation théorique :

*« ... toutefois, l'accroissement de l'intensité peut être à ce point considérable qu'il ne s'agit plus du même type d'activité. La ferme familiale qui possède quelques porcs aux abords d'une ville peut poursuivre cet usage dérogatoire légal, mais il pourrait en être autrement si elle cherchait à transformer son élevage de porcs en une « industrie rurale » d'élevage porcin intensif. Bien que, dans un sens, l'« usage » soit resté le même, dans un autre sens, son caractère a été modifié à tel point que l'usage est devenu complètement différent, quant à ses effets sur la collectivité ».*

## 1.2 L'opportunité de cette approche

Suite à la désapprobation du RCI 67-02, des rencontres de travail ont été tenues avec des représentants du MAPAQ et du MAMM afin de dégager des pistes de solution qui seraient conformes aux orientations gouvernementales. Une des options avancées serait d'étendre la zone d'interdiction totale des porcheries (zone A) à une partie des zones « B » et « C » de manière à englober les terrains de camping et le centre d'accueil et d'information touristique.

Cette alternative ne présente pas la souplesse souhaitée par la municipalité et le comité consultatif agricole de la MRC de Charlevoix.

D'une part, la ville de Baie-Saint-Paul considère que les élevages porcins sur gestion solide (100 unités animales et moins) ne présentent pas d'effets négatifs sur le voisinage supérieurs aux autres élevages autorisés dans ces zones d'où l'absence d'intérêt de les interdire. De plus, autoriser cette forme de production permet d'encourager une plus grande diversification de l'offre de produits agricoles compatibles avec la dimension touristique de la municipalité.

D'autre part, le comité consultatif agricole est favorable à l'option de permettre des élevages porcins sur gestion solide (100 unités animales et moins) dans la vallée de la Rivière-du-Gouffre puisqu'ils peuvent être complémentaires à des entreprises agricoles existantes. Les interdire complètement serait de retirer une possibilité de diversification ou de complémentarité à certains producteurs agricoles.

Afin de répondre adéquatement aux attentes de la population et aux préoccupations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, le monde municipal a besoin d'outils suffisamment souples et précis qui pourront s'adapter à la grande diversité de situations qu'il est possible de rencontrer en milieu rural.

Le fait de ne pas pouvoir régir, à des fins de zonage, les usages via le type de gestion des déjections animales d'une unité d'élevage limite grandement la précision de l'encadrement qu'une municipalité peut définir pour le territoire agricole.

À titre d'exemple, la municipalité dispose déjà de cette souplesse et de cette précision réglementaire pour la gestion des usages à proximité d'une source de contrainte anthropique (6<sup>e</sup> alinéa de l'article 113 de la LAU). Ainsi, autour d'une source de contrainte importante, une municipalité peut définir des zones concentriques et y régir progressivement les usages et les constructions en fonction du niveau croissant ou décroissant de risque.

Ce que la municipalité de Baie-Saint-Paul souhaite établir pour son territoire agricole repose sur le même principe d'une gestion graduelle des inconvénients. La règle générale confirme que toutes les productions agricoles sont autorisées dans la zone agricole, à l'exception des productions à forte charge d'odeur qui sont régir par un gradient de quatre zones. Une première zone, en périphérie immédiate du périmètre d'urbanisation, où les productions à forte charge d'odeur (porcherie) seraient interdites, une seconde zone où seulement les productions sur gestion solide seraient autorisées avec un nombre maximum d'unité animale, une troisième zone sur gestion solide sans limite de taille et finalement une zone sans restriction pour les productions à forte charge d'odeur.

Dans la mesure où les restrictions ne visent que les productions à forte charge d'odeur et que la dernière zone (sans aucune limitation à la production) couvre plus de 50 % de la zone agricole, l'objectif gouvernemental d'accorder la priorité aux activités agricoles en zone agricole, devrait être rencontré.

Rappelons que pour tous les usages autres qu'agricole, (industriels, commerciaux, extractions, etc) la municipalité locale dispose du pouvoir de les limiter à une seule zone de petite dimension sur l'ensemble de son territoire si l'usage en question est considéré peu compatible avec les caractéristiques du milieu et les attentes de la collectivité.

## 2. Encadrement de la taille d'une entreprise agricole (en terme du nombre d'unité animale)

Il ne fait aucun doute que les municipalités locales disposent du pouvoir de spécifier, par zone, les dimensions et le volume des constructions, l'aire des planchers et la superficie des constructions au sol.

Ce pouvoir réglementaire s'applique sur l'ensemble du territoire de la municipalité dont la zone agricole protégée à la condition que la municipalité l'utilise avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles.

Le RCI 67-02 a indiqué une limite de 100 unités animales sous gestion solide dans la zone de la vallée de la Rivière-du-Gouffre (zone B). L'objectif recherché par cette disposition est de limiter, à l'intérieur d'une zone récréotouristique sensible, l'implantation d'entreprise d'élevage porcin intensif sans empêcher l'ajout de petite production porcine, sous gestion solide, souvent complémentaire à une production agricole existante.

L'approche retenue, limiter la taille de l'entreprise en terme d'unité animale plutôt qu'en terme de superficie de bâtiment (m<sup>2</sup>) permettait principalement de faciliter les discussions entre les instances municipales et le comité consultatif agricole de la MRC.

Le gouvernement a lui-même utilisé la notion d'unité animale pour encadrer la portée des droits acquis à l'accroissement des unités d'élevages existantes qui ne respectent pas les distances séparatrices. « *Augmentation maximale de 75 unités animales sans jamais dépasser un total de 225 unités animales* »

Il est possible de traduire un nombre d'unité animale en superficie maximale de plancher (m<sup>2</sup>) en utilisant les ratios de surface nécessaire par unité animale. Ces ratios peuvent aisément être calculés en s'inspirant d'installations récentes ou provenir des données techniques du MAPAQ.

La municipalité locale est l'instance réglementaire la plus proche du citoyen, il devient alors important d'utiliser des méthodes ou des concepts qui facilitent la compréhension des enjeux d'un débat et encouragent les échanges entre le plus grand nombre de participants possibles. L'utilisation d'une limite de taille en terme de nombre d'unité animale au lieu d'une superficie de plancher (m<sup>2</sup>) ne visait que ce but.

### **Conclusions**

La municipalité de Baie-Saint-Paul ne cherche pas à privilégier un modèle de production plutôt qu'un autre. Au contraire, les deux modèles sont autorisés et peuvent aisément exister en parallèle en fonction des caractéristiques du milieu. L'intention de la ville de Baie-Saint-Paul est d'autoriser à l'intérieur de la zone agricole les différents types de production porcine. Cependant, la municipalité exprime une juste préoccupation quant à la répartition spatiale des entreprises à forte charge d'odeur. La localisation spatiale de ces entreprises devrait être faite en fonction du niveau de contraintes réelles qu'elles génèrent (type de gestion des déjections animales, taille en terme du nombre d'unité animale, etc) ainsi qu'en fonction de la sensibilité des différentes zones d'accueil.

Avec les récents et nombreux changements législatifs, il s'est creusé un écart de plus en plus grand entre les responsabilités et obligations du monde municipal en matière



d'aménagement du territoire, plus particulièrement de la zone agricole et le manque de souplesse des outils disponibles qui, souvent, résulte d'une interprétation sans nuance des orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles.

Dans les milieux jugés sensibles par les collectivités locales, le gouvernement ne reconnaît pas aux municipalités le pouvoir de régir le mode de gestion (liquide / solide) des déjections animales ni la taille des entreprises agricoles (en terme de nombre d'unité animale).

Cette objection gouvernementale, qui ne s'appuie pas véritablement sur les orientations gouvernementales, empêche les municipalités d'exercer correctement et avec suffisamment de souplesse et de liberté leurs responsabilités et obligations en matière d'aménagement du territoire.

### **Remerciements**

Les membres du Conseil de la ville de Baie-Saint-Paul tiennent à remercier la présidente et les membres de la *Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec* de l'occasion qu'ils offrent à tous les organismes et citoyens de la province d'exprimer leurs positions ou leurs réflexions sur cette importante question du développement durable de la production porcine.

## **RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE LA VILLE DE BAIE-SAINT-PAUL**

Les orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles autorisent, à certaines conditions, les municipalités à faire un zonage de production.

Afin de contribuer à un aménagement du territoire, plus harmonieux et mieux intégré à la réalité du territoire local, la municipalité devrait être en mesure de :

1. Élaborer un zonage de production pour les élevages à forte charge d'odeur (égale ou supérieur à 1.0) qui puisse être progressif et graduel à proximité de sites sensibles selon les mêmes principes que la gestion des usages à proximité d'une contrainte de nature anthropique. *Référence au 6<sup>e</sup> alinéa de l'article 113 de la LAU.*
2. Élaborer un zonage de production qui repose, entre autres, sur le type de gestion (solide / liquide) des déjections animales. Le paramètre «D » pour la détermination des distances séparatrices.
3. Élaborer un zonage de production qui repose, entre autres, sur la taille (en terme du nombre d'unités animales) des entreprises d'élevage. Le paramètre «B » pour la détermination des distances séparatrices.
4. Obtenir un droit d'appel (pour la municipalité régionale) suite à une désapprobation gouvernementale du schéma d'aménagement ou d'un règlement de contrôle intérimaire. Cet arbitrage pourrait être exercé auprès d'un comité mixte de la Commission municipale du Québec et de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec.