

MÉMOIRE

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC

Juin 2003



Barreau du Québec

MÉMOIRE

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC

Juin 2003



Barreau du Québec

Présenté à la Commission sur le développement durable de la
production porcine au Québec

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
2^e trimestre 2003



Barreau du Québec

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

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 19,850 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 42% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence, tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DU BARREAU DU QUÉBEC

- Me Ginette Bureau
- Me Robert Daigneault
- Me Franklin S. Gertler
- Me Lorne Giroux
- Me Charles Kazaz
- Me Odette Lacroix
- Me Jean Piette, président
- Me André Prévost
- Me Martin H. Scheim
- Me Louis Sylvestre
- Me Michel Yergeau
- Me Marc Sauvé, secrétaire
Avocat au Service de recherche et législation
du Barreau du Québec

Les avocates et avocats qui siègent sur le Comité agissent pour le compte de leur ordre professionnel et n'engagent que leur opinion personnelle et non celle de leur employeur ou cabinet, le cas échéant.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

1. L'équité et la transparence dans le processus d'élaboration des normes de protection de l'environnement.....	4.
a) Procédure d'adoption réglementaire.....	4.
b) Accès à l'information.....	6.
2. Normes de protection des cours d'eau par des distances d'éloignement afin d'éviter la pollution par ruissellement.....	7.
3. Contenu des normes à l'égard de l'épandage de déjections animales.....	9.
4. Soustraction de projets à l'exigence d'un certificat d'autorisation de l'article 22 de la L.Q.E.....	10.
5. Responsabilité des promoteurs.....	13.
6. Normes de protection municipale à l'égard d'un ouvrage de captage alimentant un système de distribution d'eau potable.....	14.
7. Contrôle des municipalités.....	14.
8. Non-respect du régime d'évaluation et d'examen environnemental.....	17.
CONCLUSION.....	20.

INTRODUCTION

Le Barreau du Québec a pour mandat de protéger le public et c'est à la lumière de cette responsabilité sociale qu'il faut interpréter sa démarche devant la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec. La vocation du Barreau réside dans la défense de la règle de droit et des principes de justice fondamentale. L'analyse critique du Barreau du Québec concernant le cadre juridique visant le contrôle environnemental de la production porcine au Québec s'inscrit à l'intérieur du mandat général du Barreau du Québec de protection du public et dans le cadre de la vocation juridique de l'institution.

Comme le Barreau du Québec le mentionnait dans ses commentaires, en regard du projet de loi 23 en 1996¹, l'industrialisation accélérée et la rationalisation grandissante de l'agriculture en fonction de la mondialisation et la globalisation des différents marchés de denrées alimentaires caractérisent l'environnement économique de l'industrie. Cette dynamique enclenchée dès la fin de la seconde guerre mondiale accroît sa cadence, plus particulièrement depuis la libéralisation des échanges en matière de commerce et des développements scientifiques survenus au cours des trente dernières années. Dans ce contexte, pour rester compétitive, l'agriculture québécoise a visé à réduire ses coûts de production, entre autres par des économies d'échelle, tout en recherchant sans arrêt des rendements supérieurs, et ce, dans le but de se maintenir en position concurrentielle, tout en conférant aux agriculteurs un niveau de vie acceptable.

Toutefois, de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture industrielle intensive, il se trouve toute une différence en regard des inconvénients de voisinage, des nuisances et des menaces à la santé et à la sécurité des personnes, en plus évidemment des déséquilibres écologiques et environnementaux potentiels.

¹ Commentaires du Barreau du Québec en regard du projet de loi 23 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, juin 1996.

Dans cette optique, il faut bien saisir la tangente que prend une part importante de l'agriculture du Québec à l'effet qu'elle devra avoir recours à des méthodes, à des techniques et à des pratiques qui concentreront davantage, en certaines régions données, plusieurs productions animales ou végétales de plus en plus intensives. À cet effet, le Barreau du Québec constate que les articles 45 et suivants du Règlement sur les exploitations agricoles de 2002 sont fondés sur le fait que, dans plusieurs régions au Québec, il y a saturation des sols en phosphore suite à l'épandage de lisier de porcs excédant les besoins des cultures et la capacité d'absorption des sols. Ce phénomène est notamment associé aux porcheries industrielles.

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

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

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

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

De façon plus particulière, le régime juridique de contrôle juridique des impacts environnementaux générés par les activités d'élevage porcin présente un certain nombre de faiblesses fondamentales. Il constitue aussi un régime d'une très grande complexité. Par ailleurs, le régime québécois de contrôle des impacts environnementaux négatifs générés par les activités d'élevage porcin souffre de problèmes au plan de l'équité, au plan de la transparence, au plan de la crédibilité et au plan de la cohérence. L'ampleur de ces problèmes est de nature à porter atteinte aux principes fondamentaux du droit public québécois que sont la primauté du droit et l'égalité de tous devant la loi.

La question de l'équité et de la transparence se soulève sur deux plans. D'abord, à l'égard du processus d'élaboration de la règle juridique visant à contrôler la pollution engendrée par les exploitations et les activités d'élevage et ensuite, à l'égard du contenu de la norme. Le Barreau du Québec constate une disproportion entre les droits des exploitants et ceux du public, eu égard aux normes environnementales, et entre les entreprises agricoles et les autres groupes ou secteurs d'activités. Ce déséquilibre, tel qu'on le verra plus loin, compromet, non seulement le processus d'élaboration des normes, mais aussi l'application de ces mêmes normes environnementales.

Dans la lettre du bâtonnier du Barreau du Québec du 10 avril dernier adressée à la présidente de la Commission, le Barreau du Québec fait connaître ses préoccupations et observations préliminaires en regard du contrôle environnemental de la production porcine au Québec. Nos représentants ont eu, par ailleurs, l'occasion de présenter le point de vue du Barreau du Québec devant la Commission le 11 avril 2003. Le présent mémoire vise à compléter la lettre adressée à la présidente de la Commission.

1. L'équité et la transparence dans le processus d'élaboration des normes de protection de l'environnement

a) Procédure d'adoption réglementaire

On doit noter trois étapes dans la réglementation qui a été adoptée sous l'autorité de *Loi sur la qualité de l'environnement*², soit :

1. Juin 1981 : *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*³;
2. Juin 1997 : *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*⁴;
3. Juin 2002 : *Règlement sur les exploitations agricoles*⁵.

En vertu de la *Loi sur les règlements* et de l'article 124 de la L.Q.E., les projets de règlement doivent faire l'objet d'une prépublication dans la Gazette Officielle du Québec et le public a un délai de 60 jours pour faire part de ses observations au ministre responsable. Le législateur a lui-même choisi un régime de consultation plus exigeant que celui que l'on retrouve à la *Loi sur les textes réglementaires* qui prévoit un délai plus court de 45 jours. Cela illustre l'importance que le législateur accorde au mécanisme de consultation en matière environnementale.

² Ci-après nommée la « L.Q.E. »

³ Juin 1981 : R.R.Q., 1081, c. Q-2, r.18.

⁴ Juin 1997 : *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, (1997) 129 G.O. II, 3483 et 5169 (Q-2, r. 18.2).

⁵ Juin 2002 : *Règlement sur les exploitations agricoles*, (2002), 134 G.O. II, 3525 (Q-2), r.11.1.

Entre 1997 et 2002, le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* a été modifié 5 fois et la plupart du temps, pour accorder des adoucissements et des exemptions⁶. Quatre fois sur cinq, le Gouvernement a invoqué l'urgence pour justifier l'adoption, sans procédure de prépublication préalable du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*.

Par ailleurs, en 2002, le Gouvernement a adopté un nouveau règlement. Cette fois-ci il a déposé, dans un premier temps, le 1^{er} mai 2002, la *Loi portant restrictions à l'élevage de porcs*⁷ qui a établi un moratoire sur la délivrance des certificats d'autorisation du 1^{er} mai au 15 juin 2002 et annoncé un nouveau règlement pour le 15 juin 2002 tout en soustrayant à l'avance le futur règlement substitué à celui de 1997 à toute procédure de prépublication et de consultation. Le Barreau du Québec s'est objecté à cette façon de réglementer. Le ministre de l'Environnement a invoqué encore une fois la notion d'urgence pour justifier cette façon de réglementer sans consultation générale préalable.

Par la suite, le Gouvernement a adopté le *Règlement sur les exploitations agricoles*. Or, ce nouveau règlement a eu l'effet d'imposer un temps d'arrêt pour la délivrance de nouveaux certificats (selon les termes du ministre lui-même le 3 juillet, dans sa lettre au président du Bureau des audiences publiques en environnement⁸, lui donnant le mandat d'enquêter sous l'article 6.3 L.Q.E.) jusqu'au 15 décembre 2003 (à l'extérieur de la zone en surplus, selon les art. 47 à 56) et jusqu'au 15 juin 2004 (dans les zones en surplus, selon les art. 45 à 47 et 56). La question qui se pose tout naturellement est la suivante : où était l'urgence justifiant de soustraire tout le nouveau règlement à l'examen du public alors que le moratoire a été prolongé par règlement en regard de la délivrance de certificat d'autorisation?

⁶ En juin 1998, en avril 1999, en septembre 2000, en juin 2001 et en novembre 2002.

⁷ L.R.Q., 2002, c. 18 (Projet de loi 103).

⁸ Ci-après nommé le « BAPE »

Le problème d'équité vient de ce que certains groupes d'intérêts sont présents à l'étape de la rédaction des textes réglementaires, alors que le public en général et la population affectée sont mis à l'écart. En pratique, le public prend connaissance des normes une fois qu'elles sont en vigueur. Il y a là un problème d'équité qui engendre un sérieux problème de crédibilité.

Une fois le règlement en vigueur, le Gouvernement a donné mandat au BAPE d'examiner ces activités sous l'angle du développement durable, ce qui entraîne un autre problème de crédibilité. Quel sera l'impact réel du rapport du BAPE quand il arrivera un an et demi après l'entrée en vigueur du nouveau règlement?

La multiplication des régimes transitoires et particuliers et la multiplicité des amendements aux règlements dans ce domaine rendent la norme difficile à appliquer. Ainsi, le manque de transparence dans l'élaboration et l'adoption des textes réglementaires favorise l'instabilité et l'insécurité juridiques. Il est plus facile de modifier les règles du jeu en dehors de l'examen critique de la population concernée. La norme juridique est soumise à des changements constants, à une multiplicité et à une succession de régimes transitoires. L'effet qui résulte de cette façon de légiférer et de réglementer est que la règle de droit devient très difficile à connaître et encore plus à appliquer.

b) Accès à l'information

Par ailleurs, la difficulté d'accès à l'information alimente aussi le manque de transparence du régime actuel de protection environnementale dans le secteur de la production agricole. En effet, lorsqu'une demande d'accès est faite au ministère de l'Environnement pour qu'un citoyen ou qu'une municipalité puisse consulter le plan agro-environnemental de fertilisation⁹, automatiquement le ministère fait une demande au tiers, lequel invoque l'exception du secret industriel, à savoir : les articles 22 et

⁹ Ci-après nommé le «PAEF».

suivants de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après « Loi sur l'accès »). Le Barreau du Québec se demande quel est le secret industriel rattaché au PAEF lorsque 99 % des projets utilisent comme mode d'élimination des lisiers, l'épandage dans les champs. En la matière, quels sont les renseignements industriels confidentiels? De l'avis du Barreau du Québec, cette utilisation des règles de confidentialité prévues à la Loi sur l'accès constitue un détournement des objectifs de la Loi.

Cette difficulté d'accès à l'information est très importante et conduit à une judiciarisation excessive des débats. En effet, parce que les citoyens et les municipalités ne peuvent obtenir cette information, le seul moyen qui existe est de prendre des recours judiciaires, de signifier un subpoena aux fonctionnaires du gouvernement parce que devant les tribunaux, les restrictions de la *Loi sur l'accès* ne s'appliquent pas. Le Barreau du Québec considère que si ces documents étaient plus facilement accessibles, on pourrait plus rapidement vérifier la conformité des autorisations aux règlements et à la L.Q.E., ce qui aurait pour effet d'augmenter la sécurité juridique de la délivrance de ces certificats. Nous sommes d'avis que de telles mesures seraient de nature à améliorer la crédibilité du régime applicable aux déjections animales.

Comme il existe une controverse jurisprudentielle en ce qui concerne le caractère public des PAEF, le Barreau recommande qu'une modification soit apportée à l'article 118.5 L.Q.E. afin d'établir clairement que le public a accès au PAEF sans être obligé de faire une demande d'accès soumise aux articles 22 à 24 de la Loi sur l'accès.

2. Normes de protection des cours d'eau par des distances d'éloignement afin d'éviter la pollution par ruissellement

En ce qui concerne l'installation d'une porcherie ou d'un ouvrage de stockage, la norme d'éloignement était de 100 mètres à l'égard d'un cours d'eau protégé en 1981. Cette norme était de 30 mètres ou de 75 mètres d'un autre cours d'eau y inclus les fossés dans le cas d'ouvrage de stockage. Une telle implantation était au surplus

interdite dans une zone inondable (0 - 20 ans). En 1997, la norme pour l'installation d'élevage et pour l'entreposage est passée à 15 mètres de la ligne des hautes eaux d'un cours d'eau ou d'un lac. En 2002, le constat que l'on doit tirer est le suivant :

1. la notion de cours d'eau protégé n'existe plus;
2. la distance de protection est de 15 mètres et on peut établir une cour d'exercice, une zone inondable 0-20 ans;
3. par rapport à 1997, les distances de protection pour une cour d'exercice sont réduites de 100 mètres (cours d'eau protégé), de 75 mètres et de 30 mètres à 15 mètres;
4. une catégorie de cours d'eau disparaît ou est privée de toute protection. Il n'y a plus aucune protection dans les cours d'eau dont l'aire d'écoulement est 2 mètres² ou moins.

Jusqu'en 1997, tous les cours d'eau étaient assujettis à une bande de protection de trois mètres dans lesquels les déjections étaient interdites. Par la suite, cette bande a été réduite à un mètre et ce qui est encore plus grave il y a toute une catégorie de cours d'eau qui sont devenus subitement inexistantes en vertu des nouveaux règlements. En effet, ils sont inexistantes s'ils n'ont pas une aire d'écoulement de 2 mètres². De plus, en 2002, il y a maintenant toute une catégorie de cours d'eau exclue de ces mesures de protection. De l'avis du Barreau du Québec, il s'agit là d'un net recul en matière de protection environnementale en regard des décisions antérieures des tribunaux à l'effet qu'un cours d'eau dans la L.Q.E. et dans les règlements couvre aussi bien un fossé qu'une rivière ou un ruisseau. Le Barreau du Québec ne comprend pas pourquoi on a éliminé toute une catégorie de cours d'eau de l'application du contrôle gouvernemental. Pourquoi diminuer la protection alors que le danger augmente? Cette situation n'est pas à négliger, surtout après les incidents qu'on a connus à Walkerton et North Battleford.

3. Contenu des normes à l'égard de l'épandage de déjections animales

En 1981, l'activité d'épandage était prohibée à moins de 30 mètres d'un cours d'eau protégé et à moins de 5 mètres de tout autre cours d'eau. Il n'y avait aucune exception (Règlement de 1981, art. 43).

En 1997, cette activité d'épandage de déjections animales était prohibée à moins de 30 mètres d'un cours d'eau ou d'un lac et prohibée à moins de 5 mètres à l'égard de tous les autres cours d'eau. Il n'y avait aucune exception. Par ailleurs, le PAEF devait localiser les espaces ainsi protégés le long des cours d'eau (Règlement de 1997, arts. 8 et 20, alinéa 1).

La situation pour 2002 est la suivante : il n'y a plus aucun cours d'eau protégé, il n'y a plus qu'une protection de 3 mètres d'un cours d'eau. Par ailleurs, dans le cas d'un fossé agricole, l'interdiction d'épandage de déjections animales est réduite à 1 mètre. Sont exclues de toute protection, les sections des cours d'eau dont l'aire d'écoulement est de 2 mètres² et moins. De la même façon, le Code de gestion des pesticides crée une norme différente pour l'application de pesticides à des fins agricoles (articles 28 et 29).

Par ailleurs, il n'y a plus l'exigence que le PAEF indique ses limitations (articles 22 à 24). Il y a possibilité pour une municipalité d'interdire l'épandage dans un cours d'eau ainsi qu'à l'intérieur de la bande riveraine dont les limites sont définies par règlement municipal. Toutefois, ce pouvoir est encadré et limité par la *Politique de protection des eaux, du littoral et des zones inondables* et par les orientations gouvernementales. En pratique, cette politique (la Politique de 1996) ne s'applique même pas aux fossés de ligne qui n'égouttent que les terrains adjacents.

Le Barreau du Québec tire donc la conclusion suivante : de 1981 à 2002, le danger de contamination des cours d'eau a augmenté et pourtant la protection des cours d'eau a systématiquement diminuée (voir le constat qui découle de l'article 50 du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole).

4. Soustraction de projets à l'exigence d'un certificat d'autorisation de l'article 22 de la L.Q.E.

Dans les règlements de 1981 à 1997, tous les nouveaux projets de porcherie étaient assujettis à l'article 22 de la L.Q.E. Avec le règlement de 2002, tel n'est plus le cas.

Comme le mentionne Me Lorne Giroux¹⁰ :

°[...] il faut se rappeler qu'en principe, les activités agricoles sont soustraites à l'exigence de l'obtention du certificat d'autorisation de l'article 22 de la L.Q.E. Cette exclusion est exprimée au paragraphe 12° de l'article 2 du *Règlement relatif à l'application de la L.Q.E.*. Jusqu'au 15 juin 2002, cette exemption ne s'appliquait pas aux projets de construction et d'activités reliés à l'élevage des animaux visés aux articles 1(1) et 70 du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* pour lesquels un certificat d'autorisation de l'article 22 L.Q.E. était obligatoire. De plus, le promoteur d'un projet ainsi assujetti à l'article 22 devait, conformément à l'article 8 du *Règlement d'application*, fournir au ministre de l'Environnement un certificat du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité locale attestant que la réalisation du projet ne contrevenait à aucun règlement municipal.

Il n'en est plus ainsi depuis le 15 juin 2002, date d'entrée en vigueur des articles 39 à 43 du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*.

¹⁰ L. Giroux, «Le contrôle municipal de l'épandage de déjections animales en zone agricole : pouvoir réel ou constat d'impuissance», développement récent en droit de l'environnement (2003), Barreau du Québec, Formation permanente, volume 193, Cowansville, édition Yvon Blais, 2003, page 311, pages 348 à 350 (les références ont été omises)

En vertu de ces dispositions, seules sont assujetties à l'article 22 *L.Q.E.* l'implantation d'un nouveau lieu d'élevage dont la production annuelle de phosphore ($P_2 O_5$) sera supérieure à 3 200 kg ou l'augmentation de la production annuelle de phosphore d'un tel lieu qui la fait passer à plus de 3 200 kg, à condition que cette augmentation soit supérieure à 500 kg.

Les projets en deçà de ce seuil ne seront plus assujettis à l'exigence d'obtenir un certificat d'autorisation. Ceux qui sont énumérés aux articles 39 et 40 du *Règlement sur les exploitations agricoles*, et cela inclut l'implantation d'un nouveau lieu d'élevage avec gestion sur fumier liquide dont la production annuelle de phosphore n'excède pas 3 200 kg, ne seront assujettis qu'à deux formalités : un avis de projet donné au ministre de l'Environnement au moins 30 jours avant la réalisation du projet et dans les 60 jours de sa réalisation, une attestation de conformité des travaux au *Règlement* et à l'avis de projet fourni par un agronome ou un ingénieur.

Puisque les projets relatifs à l'élevage visés aux articles 39 et 40 du *Règlement sur les exploitations agricoles* ne sont plus assujettis à l'article 22 *L.Q.E.*, le promoteur n'a donc plus à obtenir, au préalable, le certificat municipal de non-contravention à la réglementation prévue à l'article 8 du *Règlement d'application*.

Une difficulté importante se soulève quant à l'application du seuil d'assujettissement de l'article 42. Ce seuil se situe à 3 200 kg de phosphore produit annuellement par le nouveau lieu d'élevage. L'article 3 du *Règlement sur les exploitations agricoles* définit la «*production annuelle de phosphore (P_2O_5)*» comme suit :

«°production annuelle de phosphore (P_2O_5)°». Volume annuel en mètres cubes de déjections animales produites par un lieu d'élevage multiplié par la concentration moyenne en phosphore (P_2O_5) en kilogrammes par mètre cube de ces déjections animales.°»

Or, s'il est relativement facile d'établir le volume annuel des déjections animales produites par un lieu d'élevage, il en va tout autrement de «°la concentration moyenne°» en phosphore des déjections ainsi produites. Il n'existe aucune disposition réglementaire définissant cette notion et, selon les renseignements qui nous ont été fournis, il s'agit d'un paramètre variable en fonction de divers éléments, comme par exemple, la teneur en phosphore des aliments fournis aux animaux. Des fonctionnaires du ministère de l'Environnement nous ont ainsi référé à divers documents, dont le *Règlement sur les exploitations agricoles* ne fait aucune mention, qui permettraient, selon eux, d'établir cette concentration.

On peut ainsi juger de la difficulté pour les autorités municipales d'évaluer la légalité d'un projet d'implantation de lieu d'élevage sur leur territoire à partir du texte de ce *Règlement*. Cette difficulté sera encore aggravée du fait qu'à nulle part dans ce *Règlement* est-il prévu que les renseignements, tels l'avis de projet, l'analyse annuelle de la teneur fertilisante des déjections animales produites (art. 28), les registres d'épandage (art. 27) et autres documents que l'exploitant doit fournir ou garder disponibles pour le ministère de l'Environnement puissent être communiqués à la municipalité ».

Le Barreau du Québec endosse ce point de vue.

5. Responsabilité des promoteurs

Les avis de projets ne comportent aucune garantie ni aucune sanction, contrairement à ce qui est prévu à la L.Q.E. Les engagements que le règlement impose au promoteur ne comportent aucune garantie et n'imposent aucune sanction aux professionnels en cas de non-conformité. Ces dispositions réglementaires ne comportent pas les garanties prévues par le régime que l'on retrouve à l'article 95.1 de la L.Q.E. Par ailleurs, aucune communication n'est imposée pour prévenir la municipalité.

En conséquence, le producteur donne un avis de projet au ministère de l'Environnement et de la Faune, 30 jours avant la réalisation du projet, et l'avis est signé par l'exploitant et appuyé par un agronome dont la signature atteste que le projet présenté est conforme au règlement. Ensuite, le projet est réalisé dans les 60 jours qui suivent, l'agronome fournit au ministère une attestation de la conformité du projet au règlement et aucune obligation de fournir l'avis de projet n'est imposée en regard de la municipalité.

Outre le caractère douteux de la légalité de cette réglementation, ce régime n'est pas crédible.

Ce régime n'est pas crédible puisque le règlement n'indique pas un moyen de déterminer précisément le seuil d'assujettissement à l'article 22 de la loi. Ensuite, on peut augmenter la production annuelle de phosphore de 500 kg par année, sans obtenir de certificat sous l'article 22 de la L.Q.E. De plus, le passage dans un lieu d'élevage d'une gestion sur fumier solide à une gestion sur fumier liquide ne requiert plus de certificat sous l'article 22 mais un simple avis de projet (art. 39 et 42 du Règlement de 2002). Dans le règlement de 1997, ce changement était assujéti à l'exigence d'un certificat (Règlement de 1997, art. 70).

6. Normes de protection municipale à l'égard d'un ouvrage de captage alimentant un système de distribution d'eau potable

Selon l'article 27 du *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, une municipalité n'a pas le droit d'interdire, par règlement adopté sous la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.A.U.), l'épandage de déjections animales, de compost de ferme, d'engrais minéraux, de matières fertilisantes dans des portions définies de l'aire d'alimentation d'un ouvrage de captage d'eau souterraine alimentant un système de distribution d'eau potable, tant que deux contrôles consécutifs n'ont pas démontré une teneur en nitrates excédant 5 MG/L.

Or, en vertu du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, la teneur maximale en nitrates est de 10 MG/L; tant que l'eau potable ne contient pas plus de la moitié de sa teneur en nitrates, la municipalité ne peut intervenir pour la protéger.

7. Contrôle des municipalités

En 1995, suite à une entente politique, les odeurs résultant des activités d'élevage sont passées du statut de « contaminant » à celui de « simple inconvénient ». La L.Q.E. n'a jamais été modifiée et la jurisprudence a toujours confirmé qu'une odeur était effectivement un contaminant. En théorie, le contrôle des odeurs relève des municipalités et le système mis sur pied constitue une véritable « camisole de force » pour les municipalités.

C'est un système complexe dont voici les grandes lignes, tel qu'il existe depuis 2001 :

Le Gouvernement a adopté des orientations qui font deux choses : elles limitent les pouvoirs d'intervention des municipalités sur les activités agricoles en zones agricoles et elles contiennent des paramètres pour le calcul des distances séparatrices que pourront inclure les municipalités dans leur règlement.

La *Loi agricole* de 2001 (Projet de loi 184) prévoit une série de mécanismes dont le seul but est d'assurer le contrôle le plus étroit possible de l'autorité municipale. Tant que les *Orientations de 2001* ne sont pas incorporées au schéma, les municipalités locales perdent leur pouvoir de contrôle (les usages, les distances et les normes d'implantation). Ce pouvoir est alors dévolu en exclusivité aux MRC qui peuvent l'exclure par règlement.

Il n'y a aucune procédure de consultation publique à l'égard du règlement. Le règlement ne peut entrer en vigueur tant qu'il n'est pas approuvé par le ministère des Affaires municipales et de la métropole. Il doit en principe être évalué eu égard aux *Orientations*, mais en pratique ce contrôle est effectué par des fonctionnaires qui les évaluent selon des exigences souvent fort éloignées des *Orientations*. Il n'y a aucun recours contre un refus d'approbation, sinon se conformer aux exigences.

Si la MRC fait approuver son règlement avec des normes d'usage, de distances ou séparations et d'implantations en zones agricoles, la municipalité locale reprend son pouvoir de zoner, mais toute disposition de sa réglementation d'urbanisme qui serait incompatible (en pratique plus sévère), avec ce règlement est déclarée inopérante par la loi (art. 68, alinéa 3 L.A.U.).

Ce régime va perdurer plusieurs années, tant que les schémas ne seront pas tous révisés en incorporant les *Orientations*.

En somme, les municipalités qui constituent des corps publics électifs sont redevables devant la population en matière de protection de l'environnement et devraient avoir les pouvoirs qui correspondent à leurs responsabilités. Or, le système actuel empêche les municipalités de donner suite à la volonté de leur population en matière de protection environnementale et en particulier au niveau du zonage et du contrôle des odeurs. Depuis 2001, le Gouvernement a la possibilité d'adopter des *Orientations* qui ont pour effet de limiter les pouvoirs d'intervention des municipalités sur les activités agricoles en zone agricole; elles contiennent des paramètres (notamment pour le calcul des distances séparatrices et les usages) que pourront inclure les municipalités dans leur règlement. Tant que ces *Orientations* ne

sont pas incorporées au schéma d'aménagement révisé, les municipalités locales perdent leurs pouvoirs de contrôle, lequel est alors dévolu en exclusivité à la MRC. Ici, les fonctionnaires jouissent d'un pouvoir discrétionnaire très large et ne sont aucunement imputables face à la population alors que les instances municipales, imputables devant la population, n'ont pas les pouvoirs correspondants à leurs responsabilités.

Le Barreau du Québec croit que le BAPE devrait recommander que l'on mette fin au régime intérimaire qui est actuellement prévu à l'article 35 de la *Loi agricole* de 2001. Le pouvoir de zoner existe en droit municipal québécois depuis les années 30. C'est la première fois qu'une loi enlevait clairement aux municipalités le pouvoir de zoner pour toute une partie de leur territoire. La MRC, qui ne peut exercer ses pouvoirs que par son règlement de contrôle intérimaire, doit faire approuver celui-ci par le ministère des Affaires municipales. Ce pouvoir s'exerce à l'abri de tous les regards et ceux qui décident ne sont imputables devant personne.

Une autre solution afin de rétablir l'équilibre est de forcer ceux qui décident à venir expliquer en région pourquoi ils estiment que le règlement de contrôle intérimaire n'est pas valable.

Dans sa conception actuelle, le régime de gestion de l'environnement agricole ne peut pas conduire à la paix sociale dans les régions du Québec et le BAPE doit faire des recommandations pour qu'un équilibre minimal soit rétabli en faveur des citoyens ordinaires et des municipalités.

D'aucuns s'interrogent sur la façon d'articuler un règlement de production animale qui mettrait en cause un producteur par rapport à un ministère de l'Environnement qui donne une autorisation et l'intégration de ce processus dans un projet plus global que ce soit la planification municipale ou celle de la MRC, ou que ce soit une approche par bassins versants qui considérerait la capacité du milieu récepteur, l'état du milieu récepteur et le producteur.

Selon le Barreau du Québec, il serait plus facile de fournir les informations à la municipalité et de laisser la municipalité au moins surveiller ce qui se fait sur son territoire plutôt que de s'attaquer à un problème de contingentement. Le Barreau du Québec juge opportun d'aménager le système actuel en attendant une approche de gestion par bassins en obligeant le ministère de l'Environnement à donner l'information aux municipalités.

8. Non-respect du régime d'évaluation et d'examen
environnemental

Depuis 1978, en vertu de l'article 31.1 de la L.Q.E., les projets, activités et exploitations établis par règlement ayant un potentiel d'impacts importants sur la qualité de l'environnement et sa protection sont assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, y compris des audiences publiques du BAPE.¹¹ Ils requièrent l'autorisation du gouvernement, non simplement du ministre de l'Environnement (voire des fonctionnaires dans les régions administratives) comme c'est le cas pour les projets assujettis seulement aux exigences de l'article 22 L.Q.E. Les activités visées sont, entre autres, celles susceptibles de susciter un important questionnement de la part du public, impliquant des choix de société au chapitre de la technologie ou au niveau de l'utilisation des ressources naturelles à l'échelle de la province ou dans une région ou encore comportant de forts risques d'effets cumulatifs, par exemple, sur la qualité des eaux de surface d'un bassin versant.

Depuis 1980, le paragraphe 2(o) du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* assujettit la production porcine à l'évaluation environnementale lorsque celle-ci atteint le seuil suivant :

- o) la construction ou l'agrandissement d'un ou de plusieurs bâtiments d'une exploitation de production animale dont le nombre total égalera ou dépassera alors 600 unités animales logées dans le cas d'une

¹¹ Pour l'historique et les commentaires généraux, voir Duplessis, Hétu et Piette, *La Protection juridique de l'environnement au Québec*, (Montréal : Éditions Thémis, 1982), p 47-48, 51-53, 89-105

production à fumier liquide ou 1 000 unités animales logées dans le cas d'une production à fumier semi-solide ou solide, au sens des définitions prévues à l'article 1 du projet de Règlement relatif aux exploitations de production animale publié à la Partie II de la *Gazette officielle du Québec* le 30 août 1978, 110^e année, no. 42, aux pages 5669 à 5699.

Or, sauf erreur, depuis 1980, aucun projet de production porcine n'a fait l'objet d'audiences devant le BAPE ni d'autorisation par le Cabinet des ministres. Ceci tient de l'interprétation étroite de ce paragraphe à l'aide du Projet de règlement relatif aux exploitations de production animale qui avait été publié à la *Gazette officielle* en 1979. Cette interprétation permet aux promoteurs de projets de complexes de deux ou plusieurs bâtiments d'élevage d'éviter le processus du BAPE dès que les bâtiments sont séparés par 150 mètres, même lorsque ce complexe inclut bien plus que 600 unités animales.

Le Barreau considère que cette façon de légiférer par renvoi à des dispositions d'un projet de règlement qui n'a jamais été adopté comme tel et qui est difficile d'accès pour le public, n'est pas conforme aux exigences minimales qui doivent prévaloir au chapitre de la transparence et de la cohérence des normes établies par la loi. Ce mécanisme de renvoi est particulièrement difficile à justifier dans le contexte de la L.Q.E., loi d'ordre public et en rapport avec l'identification des exploitations qui doivent faire l'objet d'un processus d'évaluation et d'examen dont la pierre d'assise est la participation du public.

Sur le fond, on s'explique difficilement en termes d'impacts potentiels sur la qualité de l'environnement en quoi une distance de seulement 150 mètres peut justifier le non-assujettissement d'un ensemble de lieux d'élevage à l'évaluation publique des impacts. Il est évident que deux ou plusieurs lieux d'élevage à cette distance ainsi que l'épandage de déjections animales y étant associés vont potentiellement affecter la même atmosphère locale, les mêmes sols, eaux de surface et souterraines. Cette approche est aujourd'hui complètement désuète compte tenu de l'évolution de la réglementation depuis 1978.

Nous sommes d'avis que la segmentation de projet qui résulte de ces dispositions réglementaires et de la lecture qu'en fait le ministère de l'Environnement a pour effet de frustrer l'intention du législateur qui a instauré en 1978 le régime public d'évaluation et d'examen d'impacts. Cette situation se concilie difficilement avec l'interprétation large et libérale de la L.Q.E.¹², la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable¹³, et le droit à la qualité de l'environnement.¹⁴

Le recours au seul processus d'approbation ministérielle pour des projets de porcheries est cause d'insatisfaction publique et de litiges lorsque les opposants aux projets se rendent compte que le processus de l'article 22 L.Q.E. n'accorde que très peu de droits de participation aux citoyens. Le régime d'évaluation environnementale est parfaitement adapté afin d'éviter de tels problèmes lorsque sont proposés dans une région et dans un laps de temps relativement restreint deux ou plusieurs lieux d'élevage intensif.

¹² *Loi d'interprétation*, LRQ ch. I-16, a. 41 et voir aussi la jurisprudence de la Cour d'appel du Québec et de la Cour suprême, telles : *MRC d'Abitibi c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.), pp. 1063-1067, *Friends of the Oldman River Society c. Canada (min. des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, pp. 16-17, 39-41; *Ontario c. Canadien pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1032, p. 1068, 1072, 1073. Nous admettons qu'il existe des tendances opposées dans la jurisprudence; par exemple, *Gauthier c. Brossard*, REJB 1999-12332 (C.A.); demande d'autorisation d'appel rejetée le 1^{er} juin 2000 : C.S.C. Bulletin, 2000, p.1019 (no. 27421).

¹³ *Loi sur le ministère de l'Environnement*, LRQ, ch. M-15.2.1, a. 10

¹⁴ LQE, a. 19.1

CONCLUSION

Pour conclure, le Barreau du Québec est d'avis que le régime actuel constitue un cadre juridique de contrôle environnemental tout à fait inadéquat. Ce sont les municipalités locales qui ont le moins de pouvoir et ce sont elles qui sont en première ligne pour subir l'indignation des citoyens. On pourrait difficilement trouver un système moins transparent et plus insatisfaisant.

Le législateur doit tendre à établir un meilleur équilibre entre les droits et obligations des producteurs agricoles et ceux des autres citoyens, dans le contexte d'un développement durable.

Le Barreau du Québec recommande que le BAPE :

- incite le Gouvernement à respecter les règles normales de prépublication et de consultation publique pour la réglementation de l'environnement;
- recommande l'adoption de normes plus sécuritaires et satisfaisantes en matière de protection des cours d'eau;
- propose que des amendements législatifs soient apportés à l'article 118.5 de la L.Q.E. visant à affirmer l'accès au public à l'information relative au PAEF détenue par le ministère de l'Environnement;
- propose la communication aux municipalités, par le ministère de l'Environnement, des informations relatives à des projets à portée environnementale avant que les décisions du ministère ne soient prises;
- propose de mettre fin au régime intérimaire prévu à l'article 37 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*¹⁵.

¹⁵ L.Q. 2001, c. 35.

- recommande que le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement soit revu afin de s'assurer que de grands ensembles ou concentrations d'installations d'élevage porcin proposés dans une même région et dans un laps de temps restreint soient assujettis au régime d'évaluation et d'examen des impacts, à des audiences devant le BAPE et à l'exigence d'un certificat d'autorisation du gouvernement (L.Q.E., a. 31.1).



Barreau du Québec

SERVICE DE RECHERCHE ET DE LÉGISLATION