



Centre de référence en agriculture
et agroalimentaire du Québec

Comité production porcine

Colloque sur la production porcine « *Comment faire autrement?* »

Le mardi 7 novembre 2006, Hôtel Universel Best Western, Drummondville

Projets porcins : la marge de manœuvre du conseil municipal

M^e Yves CHAÎNÉ, L.L.B., avocat

Bélanger-Sauvé, s.e.n.c.r.l..

Note : Cette conférence a été présentée lors de l'événement
et a été publiée dans le cahier des conférences.

Pour commander le cahier des conférences, consultez
[le catalogue des publications du CRAAQ](#)

Vous retrouverez ce
document sur le site
Agrireseau.qc.ca



Projets porcins : la marge de manœuvre du conseil municipal

INTRODUCTION

Depuis la levée du moratoire le 15 décembre 2005¹, tous les projets d'élevages porcins impliquant soit un nouvel élevage ou, alternativement, une augmentation de la charge phosphorique supérieure à 3,200 kilos d'un élevage existant, sont maintenant assujettis à une nouvelle procédure de consultation populaire menée sous l'égide de l'autorité municipale. Cette procédure, mal aimée, interpelle évidemment les promoteurs et les élus municipaux, mais également d'autres intervenants, dont les consultants, qui ont intérêt à bien connaître et bien comprendre le mécanisme de consultation nouvellement mis en place ainsi que les pouvoirs municipaux qui y sont associés.

Nous tenterons, au cours de cette brève allocution, d'identifier l'historique législatif qui a mené au projet de loi 54 (chapitre 20 L.Q. 2004), nouvel édifice législatif qui a la prétention, ambitieuse, il faut bien le dire, de ramener un certain calme lors des assemblées des conseils municipaux où l'on doit débattre d'un projet d'implantation porcine.

Mais on ne peut analyser cette nouvelle législation et cette procédure de consultation publique sans d'abord rappeler le contexte législatif qui, au Québec, encadre la mise en place des projets porcins. Nous nous attarderons donc, dans la première partie de ce texte, à la révision de cette évolution législative de 1996 à 2006 puis, dans la seconde partie, nous analyserons plus précisément la situation actuelle. En particulier, le nouveau processus de consultation pour finalement formuler quelques recommandations aux participants, si ceux-ci devaient avoir à œuvrer dans le cadre d'une telle consultation publique.

PARTIE I – HISTORIQUE LÉGISLATIF

L'encadrement des activités agricoles, au Québec, s'effectue par le truchement de trois lois qui ont la particularité de relever d'autorités administratives distinctes :

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, adoptée en 1978,

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, adoptée en 1979, et

La *Loi sur la qualité de l'environnement*, dont l'origine remonte à 1972.

Chacune de ces lois, à sa manière, régit l'activité agricole sur le territoire québécois. Par conséquent, il existe de nombreux points de contacts et parfois de frictions, entre chacune d'elles.

¹ Décret 883-2005.

1. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, complémentaires ou antagonistes

Si l'on devait, au cours d'un exercice périlleux, tenter d'identifier l'origine de la problématique porcine telle qu'on l'a vécue au cours des dernières années, on pourrait sans doute pointer du doigt les difficultés d'arrimage entre la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

En effet, adoptées à moins d'un an d'intervalle, ces deux lois visent fondamentalement le même objectif : l'aménagement du territoire québécois.

L'une confère des pouvoirs d'aménagement du territoire aux MRC et aux municipalités locales, les premières agissant par le truchement de leur schéma d'aménagement et les RCI, alors que les secondes utilisent les outils d'urbanisme que sont les règlements sur le zonage, sur la construction, sur les conditions d'émission des permis, etc.

L'autre vise à assurer, sur ce même territoire québécois, la pérennité des terres agricoles et, depuis la réforme de 1996, elle vise également à favoriser sur ces terres, l'activité agricole.

Ces deux lois étaient donc, dès leur adoption, sur une trajectoire de collision.

Rappelons ici un extrait du texte² paru en 1980, et rédigé par l'honorable Lorne Giroux, alors professeur de droit à l'Université Laval, et maintenant juge auprès de notre Cour d'appel. (Il n'est pas sans intérêt de souligner que ce texte s'intitulait « Le nouveau droit de l'aménagement... ou l'enfer pavé de bonnes intentions ») :

« La philosophie de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme repose sur l'idée que la compétence en matière d'aménagement du territoire doit être confiée aux instances publiques régionales. La philosophie de la Loi sur la protection du territoire agricole est au contraire à l'effet que la protection du territoire agricole est un objectif national trop important pour le laisser entre les mains des élus locaux. De plus, comment pourra-t-on harmoniser une loi sectorielle centralisée (telle la LPTAAQ) qui établit un régime fondé sur la discrétion administrative pour la protection des terres agricoles et une législation (la LAU) ayant pour but de créer un régime général d'aménagement fondé sur la décentralisation et le pouvoir réglementaire? »

En réalité, ce qu'on demande au législateur pour l'harmonisation, c'est de réaliser la quadrature du cercle et toute harmonisation sera impossible s'il n'est pas réalisé qu'on ne peut ad infinitum laisser chacun des ministères du gouvernement son propre système de contrôle sectoriel centralisé. »

² (1980) 11 Rev. Gén. De droit 65.

Bref, le monde agricole, s'appuyant sur la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* veut et doit produire.

Quant au milieu municipal, tant régional que local, celui-ci veut pouvoir contrôler, sur le territoire dont il a la responsabilité, les constructions et les usages, et il s'autorise de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour y arriver.

2. L'origine du problème de coexistence

Dès le milieu des années 1980, certains problèmes de compatibilité se sont progressivement développés dans la zone agricole, principalement issus de la cohabitation parfois difficile entre les usages de type résidentiel et des usages agricoles de plus en plus intensifs, liés principalement aux activités de production animale à une échelle différente de celle qui prévalait jusqu'alors. On se rappellera que depuis l'introduction de la *Loi sur la protection du territoire agricole* et jusqu'au milieu des années 1980, les municipalités du Québec se montraient généralement très conciliantes face aux nombreuses demandes de contribuables qui souhaitaient obtenir une autorisation de la CPTAQ afin de pouvoir implanter, en zone agricole, un usage non agricole, plus souvent qu'autrement de type résidentiel. Ajoutons que le milieu agricole n'était souvent pas rébarbatif à la chose, puisqu'il était assez fréquent pour un agriculteur de souhaiter céder un lopin de terre à un neveu, à une fille ou à un autre proche.

Dans un cas, cela allait rapporter des taxes additionnelles et dans l'autre cas, les liens familiaux, et parfois des considérations financières, favorisaient de telles opérations de morcellement.

À cette époque, les conseils municipaux étaient généralement en faveur de telles demandes d'autorisation à des fins autres qu'agricoles alors que le producteur concerné, quant il n'était pas lui-même à l'origine de la demande, l'appuyait.

Mais, au fil des ans, cette attitude a contribué à créer et à développer, en pleine zone agricole, ce que l'on appelle maintenant des ilots déstructurés et il va de soi que l'homogénéité des secteurs agricoles en fut affectée, la frontière entre le milieu dit « urbain ou périurbain » et le milieu agricole devenant plus floue.

Parallèlement, les méthodes d'exploitation agricole n'ont cessé d'évoluer. En raison des impératifs liés aux lois du marché, la production agricole a pris des proportions beaucoup plus considérables que ce qui avait cours dans les années 1960 et 1970. Ainsi, on a vu naître des entreprises agricoles que d'aucun ont qualifié de « méga » et qui ont souvent, à tort ou à raison, inquiété le monde municipal, amenant ainsi ce dernier à adopter une réglementation d'urbanisme parfois très contraignante en zone agricole.

Ainsi, au fil du temps, une situation conflictuelle s'est développée entre les usages autres qu'agricoles, implantés en zone agricole ou en périphérie de celle-ci, et les producteurs qui revendiquaient le droit à une agriculture évolutive de plus en plus performante, mais aussi de plus en plus préoccupante du point de vue environnemental.

Le tout a pris une ampleur telle que le législateur a finalement dû intervenir, en 1996, pour départager le pouvoir des organismes municipaux d'établir des règles dans la zone agricole provinciale par rapport au droit légitime des agriculteurs d'y pratiquer l'agriculture, sans trop de contraintes³.

Pour illustrer davantage la situation qui prévalait en 1996, rappelons que plusieurs municipalités avaient et, dans certains cas, ont toujours un zonage dit de « production ». Ce type de règlement avait d'ailleurs été validé par le jugement prononcé dans l'affaire *Beauvais et autres c. Sainte-Anne de Sabrevoix*⁴, dès 1986.

Par la suite, en 1995, dans l'affaire *Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge*⁵, la Cour d'appel du Québec avait statué qu'un règlement de zonage qui prohibait tout usage agricole dans une zone agricole était inapplicable car il prohibait ce qu'une loi d'ordre public, à savoir la *Loi sur la protection du territoire agricole* voulait protéger. Cependant, du même souffle, la Cour d'appel reconnaissait aussi le droit des municipalités de réglementer le type et le mode d'exploitation agricole en zone agricole. Dès que la municipalité n'interdisait pas tous les usages agricoles dans la zone agricole, mais seulement certains d'entre eux, l'exercice était légal et le producteur devait donc s'y soumettre.

La Cour d'appel du Québec venait donc de reconnaître aux municipalités le pouvoir de « subdiviser » la zone agricole provinciale en zones agricoles municipales et de préciser, dans chacune de ces zones, quels étaient les usages agricoles autorisés et quels étaient ceux prohibés.

De plus, en 1994, la Cour supérieure, dans l'affaire *Mathieu c. Saint-Hyacinthe le Confesseur*⁶ avait aussi reconnu aux municipalités le pouvoir d'imposer des normes de distance pour l'implantation des bâtiments agricoles dans le but évident de protéger la qualité de l'air pour les voisins et les autres usagers de la zone agricole. C'est évidemment ce précédent judiciaire qui a servi de base aux nombreux règlements municipaux qui ont suivi et qui visaient à établir des distances séparatrices.

Rappelons qu'à cette époque, les schémas d'aménagement et les documents complémentaires de première génération ne contenaient généralement aucune contrainte particulière en ce qui concernait la zone agricole. Par conséquent, les municipalités locales

³ Projet de loi 23 ou la « Loi sur le droit de produire », chap. 26 L.Q. 1996, E.E.V. 20 juin 1997.

⁴ (1986) 34 M.P.L.R. 258 (C.S.).

⁵ [1995] R.J.Q. 2584 (C.A.).

⁶ J.E. 94-401 (C.S.).

disposaient d'une vaste marge de manœuvre pour mettre de l'avant un zonage de production, des distances séparatrices ou d'autres contraintes telles que des superficies maximales d'implantation, d'aires au sol, d'intégration architecturale, gel des établissements en droit acquis, etc., et ce, toujours en complète conformité avec les schémas d'aménagement de première génération des MRC du Québec.

Mais avec la *Loi sur le droit de produire*, les choses allaient changer.

Certaines municipalités voulant pousser encore plus loin leur pouvoir d'intervention dans l'aménagement de la zone agricole avaient même tenté de limiter l'épandage en utilisant leurs pouvoirs généraux de réglementer en matière de nuisance publique. Celles-ci avaient cependant essuyé un échec confirmé par la Cour supérieure dans l'affaire *Sainte-Pétronille c. Welch*⁷. La Cour avait en effet reconnu qu'en telle matière, l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* interdisait à la municipalité de substituer ses propres normes à celles déjà édictées par le ministère de l'Environnement du Québec.

3. 1996 : La solution du projet de loi 23 – la *Loi sur le droit de produire*

Pour le monde agricole, toute cette réglementation locale présentait de nombreux inconvénients. Citons, entre autres :

- Absence d'uniformité des normes dans la zone agricole provinciale;
- Impossibilité pratique pour les agriculteurs de s'opposer aux amendements introduits dans les zones agricoles (zonage de production par exemple) en raison de leur poids démographique relativement faible;
- Impossibilité de démarrer de nouvelles exploitations de production ailleurs que dans les zones où ce type d'usage était spécifiquement autorisé et, même dans ces zones, aux conditions prescrites en matière d'implantation et de respect de distance séparatrice;
- Gel du développement de certains établissements de production préexistants qui se retrouvaient dans une situation de droits acquis avec parfois peu ou pas de possibilité d'extension de leurs activités.

C'était donc une question de temps avant que le législateur provincial ne soit forcé d'intervenir, par voie législative, pour départager les prérogatives, pouvoirs et responsabilités des intervenants de la zone agricole.

C'est donc par le truchement de ce que l'on a appelé, à l'époque, la *Loi sur le droit de produire* que le législateur provincial s'est attaqué au problème.

⁷ J.E. 94-439 (C.S.).

Cette loi a consacré la primauté de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* par rapport à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, sans pour autant exclure complètement la compétence régionale et locale, mais en encadrant celle-ci bien davantage par rapport à ce qui se faisait auparavant.

Voici comment :

- Le législateur a d'abord prévu que le processus de révision des schémas d'aménagement, qui avait été enclenché dans toutes les MRC du Québec, allait être mis à contribution. Ainsi, une disposition fondamentale a été ajoutée à l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* :

« Le schéma d'aménagement et de développement doit :

1°...

2°...

2.1 Sans restreindre la généralité des paragraphes 1 et 2, ni limiter l'application des autres éléments du schéma à l'égard de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol 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. »

(Nous soulignons)

- La *Loi sur le droit de produire* réclamait de plus des MRC, toujours dans le cadre de la révision de leur schéma d'aménagement respectif, un document complémentaire devant faire état des distances séparatrices :

« *Le document 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 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. »*

- Le législateur a créé les comités consultatifs agricoles au sein des MRC, comités constitués minimalement à 50 % d'agriculteurs afin que le milieu agricole participe dorénavant au processus de mise à jour des schémas d'aménagement.

- Le législateur a consacré le partage des responsabilités entre le ministère de l'Environnement, responsable de l'application du règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, et le monde municipal, responsable d'établir les distances séparatrices appropriées à la gestion des odeurs en zone agricole.
- Comme les municipalités ne détenaient pas toutes de telles normes à cette époque, le législateur a donc dû mettre en place « une directive » sur la gestion des odeurs que les municipalités devaient faire respecter, et ce, jusqu'à ce que leurs propres normes de distances séparatrices, conformes aux schémas révisés, soient édictées.
- Le législateur a également promulgué de nouvelles orientations d'aménagement en zone agricole, orientations devant être reflétées dans tous les projets de schémas révisés à venir.
- Enfin, le législateur a précisé les normes de réciprocité qui devaient être dorénavant respectées en zone agricole, le tout s'exerçant via des servitudes notariées et inscrites au Bureau de la publicité des droits.

4. 2001 : Le projet de loi 184 – pour corriger les lacunes de la *Loi sur le droit de produire*

Le projet de loi 23 de 1996 n'a pas aplani toutes les difficultés. Les représentants du milieu agricole ont eut tôt fait de relever les lacunes de la précédente réforme et ils ont, par conséquent, réclamé des mesures correctives. À titre d'exemple, nous pouvons citer le cas des entreprises agricoles situées à proximité immédiate de bâtiments d'habitation et qui se voyaient incapables de procéder à des agrandissements en raison du refus de leurs voisins non agriculteurs de souscrire une servitude relative aux distances séparatrices. Dans un tel cas, l'agrandissement ne pouvait être réalisé et l'entreprise agricole se trouvait sclérosée dans son développement. Selon certains, cette situation pouvait même conduire à la mort lente de certaines entreprises agricoles incapables de suivre l'évolution du marché.

De plus, le processus de révision des schémas d'aménagement s'avère un processus lent (très lent). Par conséquent, dans la vaste majorité des MRC du Québec, les schémas d'aménagement de seconde génération, devant contenir les normes issues des orientations gouvernementales dans la zone agricole, version 1996, n'étaient toujours pas en vigueur en 2001. Par conséquent, rien ne s'opposait à ce que les municipalités locales maintiennent leur réglementation antérieure (zonage de production, distances séparatrices, normes d'implantation) voire en adoptent de nouvelles, sans que leur conformité ne pose de difficultés par rapport aux schémas toujours non révisés.

Le projet de loi 184 s'est donc, à son tour, attaqué à ces problèmes comme suit :

- Gel de certains pouvoirs locaux en matière d'urbanisme

L'une des dispositions clés du projet de loi 184 était l'article 37 qui décrétrait une forme de gel des pouvoirs locaux d'intervention réglementaire, en zone agricole.

En effet, depuis le 21 juin 2001, une municipalité locale, située dans une MRC qui n'a pas encore révisé son schéma pour tenir compte des nouvelles orientations, ne peut plus adopter un règlement de zonage ayant pour effet de modifier, dans la zone agricole, les usages et densités, les distances séparatrices, le volume des constructions, les aires de planchers, les marges ou toute autre mesure susceptible d'avoir un impact sur l'implantation et le développement des activités agricoles.

Par cette méthode, le législateur s'assure que les municipalités ne pourront pas adopter de règlements qui, dans un avenir plus ou moins rapproché, iraient à l'encontre des schémas d'aménagement révisés devant refléter les nouvelles orientations gouvernementales pour la zone agricole.

- Le retour du contrôle intérimaire

Les MRC se sont vu offrir la possibilité de régir la zone agricole des municipalités locales situées sur leur territoire par le truchement d'un règlement de contrôle intérimaire qui, lui, doit évidemment être conforme aux orientations provinciales tout en assurant l'intérim jusqu'à ce que les schémas d'aménagement révisés puissent entrer en vigueur et que les règlements de concordance locaux puissent être promulgués. Évidemment, ce règlement de contrôle intérimaire reste facultatif, mais il permet de contourner le gel décrété via l'article 37 du projet de loi 184.

- Petits établissements de production

Le projet de loi 184 a aussi permis que certaines petites entreprises agricoles, existantes à la date du 21 juin 2001, se voient conférer un droit au développement, même si elles sont incapables de respecter les distances séparatrices contenues dans la directive provinciale. En effet, de telles entreprises agricoles peuvent augmenter le nombre d'unités animales, jusqu'à un maximum de 75 UA, dans la mesure où le total des unités animales n'excède pas 225 UA, et ce, sans s'assujettir aux distances séparatrices normalement applicables.

Cette exception s'applique malgré toute réglementation municipale locale incompatible dont, entre autres, une réglementation portant sur le zonage de production, les superficies maximales des bâtiments et les droits acquis. Seules les marges avant et latérales sont susceptibles d'être respectées ainsi que certaines normes qui étaient alors contenues dans la réglementation provinciale sur la prévention de la pollution par les établissements de production animale (aujourd'hui remplacée par le REA). Soulignons cependant que les petites exploitations porcines qui se trouvaient dans une telle situation devaient respecter des conditions additionnelles, telle, entre autres, l'obligation de couvrir les structures d'entreposage des lisiers lorsqu'ils sont utilisés à moins de 550 mètres d'un périmètre d'urbanisation.

- Modifications des dispositions relatives aux droits acquis à un usage autre qu'agricole (article 101)

Il est aussi significatif de noter que le législateur avait alors jugé bon de modifier le libellé de l'article 101 de la *Loi sur la protection du territoire agricole* afin que celui-ci soit dorénavant beaucoup plus contraignant pour les bénéficiaires de droits acquis, à des usages autres qu'agricoles en zone agricole. En effet, dans l'ancien régime, le bénéficiaire d'un droit acquis en zone agricole (par exemple : usage commercial) pouvait, sans l'autorisation de la Commission, modifier son usage pour un autre usage dérogatoire (par exemple : usage industriel) en ayant seulement à respecter les normes de la réglementation municipale sur le zonage (article 113, paragraphe 18 LAU). Or, depuis le 21 juin 2001, toute nouvelle utilisation principale à une fin autre que l'agriculture sur une superficie bénéficiant de ce droit acquis et toute modification de l'utilisation existante au 21 juin 2001 est subordonnée à une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole.

Ainsi, si la Commission constate que le changement d'usage envisagé occasionne des contraintes additionnelles pour le milieu agricole environnant, elle peut refuser l'autorisation recherchée. La Commission semble développer, en matière de changement d'usage, une jurisprudence conséquente avec celle qu'elle a développée depuis 1996 face aux nouvelles demandes d'utilisation à des fins autres qu'agricoles. Bref, l'octroi des autorisations s'est considérablement resserré.

En marge du projet de loi 184, le gouvernement du Québec publiait en décembre 2001 le document intitulé « *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. La protection du territoire et des activités agricoles. Document complémentaire révisé.* » Il s'agissait de la version des orientations gouvernementales de 2001 qui se superposaient aux orientations de 1997 et qui devaient guider les MRC dans le processus de révision de leur schéma d'aménagement et de confection des règlements de contrôle intérimaire.

Le projet de loi 184 comportait lui aussi certaines imprécisions, dont celle résidant dans le libellé limitatif de l'article 38.

En effet, il existait une certaine incohérence entre les prescriptions de l'article 38 et les exigences du ministère de l'Environnement qui, dans le cadre de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, aujourd'hui remplacé par le *Règlement sur les exploitations agricoles*, exigeait des producteurs l'obtention, au préalable, d'un certificat de « non-contravention » à la réglementation municipale.

Or, le ministère de l'Environnement recherchait, par ce certificat municipal, une garantie que les distances séparatrices contenues dans la directive annexée aux nouvelles orientations gouvernementales étaient dûment respectées. Ce faisant, le ministère de l'Environnement, comme le ministère des Affaires municipales d'ailleurs, prêtaient à l'article 38 une portée qu'ils n'avaient pas. En effet, à sa lecture, on constate que l'article 38 exige la vérification des normes de distances séparatrices par la municipalité au moment de la délivrance d'un permis de construction. L'article ne fait aucunement mention d'une telle vérification préalable à l'émission d'un certificat de conformité à la réglementation municipale.

Qui plus est, l'article 39 du projet de loi 184 édictait clairement que la directive sur les distances séparatrices ne devait tenir lieu de règlement municipal qu'à compter du 21 juin 2003, en l'absence d'une autre norme légalement adoptée à cette date.

Ainsi, lorsqu'un secrétaire-trésorier greffier d'une municipalité était sollicité pour émettre non pas un permis de construction mais bien un certificat de non-contravention, celui-ci ne pouvait le faire parce que l'article 38 du projet de loi 184 ne traitait que des permis de construction et que l'article 39 prévoyait, quant à lui, que les normes de distance prévues à la directive relative à la détermination des distances séparatrices ne se substituaient à la réglementation municipale qu'à compter du 21 juin 2003.

Les secrétaires-trésoriers, très soucieux de respecter scrupuleusement la loi, ne pouvaient pas émettre le certificat de non-contravention recherché, mais seulement le permis de construction. Quant au ministère de l'Environnement, celui-ci n'acceptait aucune demande de certificat d'autorisation sans avoir obtenu, au préalable, le certificat municipal, telles étapes étant évidemment préalables à l'émission du permis de construction comme tel.

Afin de résoudre l'imbroglio, le législateur a adopté à toute vapeur le *Règlement sur la mise en application de la loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives*. Ce règlement, adopté au moyen du décret 619-2002 du 29 mai 2002 et publié dans la Gazette officielle du Québec, partie 2, du 19 juin 2002, a effet depuis le 21 juin 2001, donc depuis l'entrée en vigueur du projet de loi 184.

L'article 2 du *Règlement* prescrit que, sur demande, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale délivre un tel document de conformité :

1^o à celui qui a saisi la municipalité, avant le 21 juin 2003, d'un projet d'activité agricole conforme à la directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole (1998 G.O. 2, 1582), y compris ses modifications;

2^o ... ce document de conformité est joint à toute demande d'avis, de permis, de certificat, d'autorisation ou d'approbation requis pour la réalisation du projet en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) ou d'un règlement pris en vertu de celle-ci.

Ainsi, les secrétaires-trésoriers greffiers saisis d'une demande de certificat de conformité doivent maintenant, par l'effet de ce règlement, contrôler le respect des distances séparatrices et préparer une attestation en ce sens, le tout depuis le 21 juin 2001; c'est toujours la situation qui prévaut aujourd'hui.

5. 2002 à 2004 : Un moratoire, le REA, un nouveau règlement, un rapport du BAPE et un nouveau plan d'action

Confronté aux pressions de plus en plus nombreuses de divers organismes voués à la protection de l'environnement et, également face aux sérieuses inquiétudes que suscitait, au sein de la population, le développement des entreprises de production animale de grande envergure, le législateur a finalement dû imposer un temps d'arrêt afin de permettre une réflexion sur la gestion de ces entreprises et évidemment, sur la gestion des déchets qui en sont issus.

Pour ce faire, le gouvernement a procédé à l'adoption du projet de loi 103 le 8 juin 2002 (effet rétroactif au 1^{er} mai 2002). Ce projet de loi, intitulé *Loi portant restrictions relatives à l'élevage de porcs* annonçait l'entrée en vigueur prochaine d'un nouveau règlement destiné à remplacer le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (RRPOA). Ce nouveau règlement, le *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA), allait prolonger ce moratoire jusqu'au 15 décembre 2005.

Depuis toujours, le ministère de l'Environnement était responsable de la mise en application du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*. L'application de ce règlement échappait totalement au contrôle des municipalités puisqu'il avait été édicté par l'autorité législative provinciale et, à ce titre, il avait préséance sur toute disposition incompatible d'un règlement municipal local (Ref. : 124 LOE).

Ainsi, les municipalités ne pouvaient adopter de règlement sur, par exemple, les normes d'épandage, puisque ce volet de l'activité agricole était entièrement couvert par la réglementation provinciale.

Le successeur du RRPOA est entré en vigueur le 15 juin 2002. Il s'agit du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA). C'est ce règlement, dans sa version initiale, qui a été à l'origine du moratoire à l'égard de la production porcine.

Les faits saillants de cette première version⁸ du REA peuvent être résumés comme suit :

Des zones d'activités limitées (ZAL), puis des territoires d'activités limités (TAL)

Les ZAL étaient déjà une notion connue puisqu'elles figuraient dans le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*. Les ZAL étaient constituées du territoire des municipalités visées aux annexes du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* et qui sont encore aujourd'hui annexées au nouveau *Règlement sur les exploitations agricoles* (on les a rebaptisé ensuite les TAL).

Il s'agit en fait des municipalités qui étaient considérées en surplus de fumier, soit les municipalités qui ne disposaient pas des superficies nécessaires à l'épandage, pour répondre aux ratios fixés par règlement.

Le moratoire s'articulait autour de cette liste, suivant que la municipalité y était ou non répertoriée.

Restrictions imposées dans une zone d'activité limitée (ZAL), et ce, jusqu'au 15 juin 2004 :

1. Aucun nouveau lieu d'élevage porcin ne pouvait être autorisé.
2. Dans un lieu d'élevage existant le 15 juin 2002, l'augmentation du cheptel de truies ou une augmentation dépassant 250 porcs ne pourrait être autorisée que si les déjections animales provenant du lieu d'élevage subissent un traitement complet et que le produit du traitement soit utilisé ailleurs que dans une ZAL.
3. Dans le cas d'un lieu d'élevage existant le 15 juin 2002, les augmentations de cheptel de 250 porcs ou moins n'étaient autorisées que si l'une ou l'autre des conditions suivantes était respectée :
 - a) Les déjections animales provenant du lieu d'élevage subissent un traitement complet et le produit du traitement est utilisé ailleurs que dans une ZAL;

⁸ Précisons que le REA a été modifié six fois entre 2002 et 2005, par décret du gouvernement.

- b) L'exploitant dispose de parcelles en culture, en propriété, en location ou par entente et celles-ci ne sont pas situées à plus de 29 kilomètres du lieu de production.

Restrictions à l'extérieur d'une zone d'activité limitée (ZAL), et ce, jusqu'au 15 décembre 2003 :

1. Aucun nouveau lieu d'élevage porcin ne pouvait être autorisé à moins que les déjections animales qui en proviendraient ne subissent un traitement complet et que le produit du traitement soit utilisé ailleurs que dans une ZAL;
2. Dans un lieu d'élevage existant le 15 juin 2002, les augmentations du cheptel de truies ou une augmentation de plus de 250 porcs ne sont autorisées que si les déjections animales provenant du lieu d'élevage subissent un traitement complet et que le produit du traitement était utilisé ailleurs que dans une ZAL ou que les déjections animales soient épandues sur les parcelles en culture détenues en propriété par le producteur.

Les cas particuliers des élevages autres que porcins, à l'intérieur d'une zone d'activité limité (ZAL)

Aucun lieu d'élevage autre que porcin ne peut être autorisé à moins que les déjections animales provenant du lieu d'élevage subissent un traitement complet et que le produit du traitement soit utilisé ailleurs que dans une ZAL ou que les déjections animales soient épandues sur des parcelles en culture détenues en propriété par le producteur, et ce, jusqu'au 15 juin 2004.

Le rapport du BAPE

Pendant la pause issue du REA, le gouvernement a mandaté le bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE) afin qu'il propose, aux termes de ces travaux, un modèle de production qui puisse favoriser une cohabitation harmonieuse des activités en considérant les conditions propices au développement de cette production dans le respect de l'environnement. Le BAPE déposait finalement un rapport de plus de 1100 pages le 15 septembre 2003 et celui-ci était rendu public le 30 octobre 2003.

Il est important de rappeler que le BAPE indiquait, entre autres, que la production porcine devait forcément résulter d'une concertation entre tous les acteurs et elle devait reposer sur un processus transparent d'information et de concertation afin de favoriser la cohésion sociale.

Sur ce plan, la Commission a estimé qu'il était essentiel de modifier le cadre de décision relatif à la production porcine en faisant appel à une plus grande participation du public lors de l'établissement de projet d'élevage porcin.

Le plan d'action

Un plan d'action gouvernemental a donc été dévoilé le 13 mai 2004. Celui-ci prévoyait essentiellement deux actions, soit d'abord une action législative, laquelle s'est concrétisée par le biais du projet de loi 54 (chapitre 20 des lois du Québec de 2004) puis la publication d'un nouveau complément aux orientations gouvernementales de 2001 lesquelles, on s'en souviendra, avait accompagné le projet de loi 184.

Ce document complémentaire appelé « Addenda au document complémentaire révisé » a été adopté en février 2005, mais promulgué par décret le 9 mars 2005⁹.

Levée du moratoire

De façon quasi concomitante avec l'entrée en vigueur des articles 10 et 12 du projet de loi 54 (7 juin 2005) et avec la promulgation de l'addenda aux orientations gouvernementales (9 mars 2005), le gouvernement modifiait l'article 56 du REA afin de préciser que les articles 45 à 47.1 sur les ZAL (TAL) cesseraient de s'appliquer à compter du 15 décembre 2005. Ces trois actes législatifs consacraient la levée du moratoire qui prévalait depuis le 1^{er} mai 2002.

PARTIE II – LE PROJET DE LOI 54

Le projet de loi 54 simplement intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* a été adopté le 28 octobre 2004 et sanctionné le 1^{er} novembre 2004. Encore une fois, cette nouvelle brique dans l'édifice législatif modifiait la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin de permettre aux municipalités d'utiliser un nouvel outil urbanistique (le pouvoir de continger les usages agricoles), mais uniquement dans des conditions très strictes. Le projet de loi a été accompagné d'une nouvelle version des orientations gouvernementales concernant la zone agricole et d'ailleurs certaines des dispositions clés du projet de loi 54, soit les articles 10 et 12, n'ont pris effet que 90 jours après l'adoption par le gouvernement, des orientations complémentaires.

Ainsi, ce n'est que le 7 juin 2005 que les dispositions clés du projet de loi 54 entraient en vigueur.

⁹ Décret 189-2005, (2005) 137 G.O. II, no. 12, p. 999.

1. L'assujettissement de certains projets porcins à la nouvelle procédure de consultation

L'un des objectifs de la nouvelle loi est de favoriser la participation du public lors de l'étude d'un projet d'implantation porcin.

Malheureusement, selon certains, l'objectif a été manqué puisque le processus de consultation publique n'intervient qu'après l'émission du certificat d'autorisation par les autorités du ministère de l'Environnement. Par conséquent, lorsqu'un projet d'implantation porcin est présenté en séance publique d'information, sous l'égide de cette nouvelle loi, les élus municipaux ont la difficile tâche d'informer le public que le projet dont ils vont débattre a d'ores et déjà été approuvé par le ministère de l'Environnement, ce qui signifie, par voie de conséquence, que celui-ci sera implanté quel que soit le résultat de la séance de consultation. Seules demeurent à être débattues des mesures dites « accessoires » d'atténuation auxquelles le projet de construction pourrait être assujéti.

Ainsi, à cette étape, le secrétaire-trésorier greffier d'une municipalité a d'ores et déjà été sollicité pour émettre un certificat de non-contravention à la réglementation municipale au bénéfice du promoteur, lequel, à l'aide de ce certificat et d'une foule d'autres documents, a réclamé puis obtenu du ministère de l'Environnement un véritable certificat d'autorisation pour démarrer l'exploitation d'un nouvel établissement ou pour augmenter la capacité d'un établissement existant.

Il faut savoir que la décision d'émettre un certificat de non-contravention à la réglementation municipale est un acte purement administratif qui relève exclusivement du directeur général, greffier ou secrétaire-trésorier et qui échappe donc au contrôle politique des municipalités. Il ne s'agit pas d'une décision discrétionnaire ou d'opportunité.

Si le promoteur parvient à obtenir un certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement, celui-ci reviendra une seconde fois au bureau municipal, cette fois pour se procurer un permis de construction.

Deux situations peuvent alors se présenter :

1. Le permis de construction sera émis sur le champ (généralement dans les 30 jours qui suivent la demande) lorsque le projet n'est pas assujéti à la procédure de consultation nouvellement prévue au projet de loi 54.
2. Alternativement, si le projet implique, soit l'ajout d'un nouvel élevage sur le territoire de la municipalité ou encore, dans le cas d'un élevage existant, une augmentation de la production annuelle d'anhydride phosphorique supérieure à 3200 kilos, le projet sera alors soumis, non pas à l'approbation du public, mais plutôt à une surprenante procédure de consultation publique qui vise à permettre d'entendre les citoyens de la municipalité et de toute autre municipalité intéressée de recevoir leurs commentaires écrits et de répondre à leurs questions.

Il faut se rappeler qu'à cette étape, le certificat de non-contravention à la réglementation municipale ainsi que le certificat émis par le ministère de l'Environnement sont d'ores et déjà acquis pour le promoteur, d'où la surprise pour le public (et parfois les membres du conseil municipal), d'apprendre qu'ils ne seront pas véritablement consultés sur l'implantation du projet comme tel, mais plutôt simplement sur les conditions dans lesquelles le projet sera implanté.

On le devine, cet état de fait ne va pas sans causer quelques remous lors de ces assemblées.

Était-ce là le type de consultation que le BAPE avait à l'esprit lorsque celui-ci concluait que la production porcine devait forcément résulter d'une concertation entre tous les acteurs et qu'elle devait reposer sur un processus transparent d'information et de concertation afin de favoriser la cohésion sociale?

Il est certain que certains acteurs auraient préféré que la consultation publique intervienne en amont de l'attribution du certificat d'autorisation plutôt qu'en aval. Mais, pour d'autres, il fallait à tout prix que les décisions d'opportunité échappent au milieu municipal et reposent plutôt sur une simple conformité technique aux normes contenues dans le nouveau règlement sur les exploitations agricoles, appuyées sur le certificat « administratif » de non-contravention émis par le secrétaire-trésorier greffier de la municipalité.

Examinons maintenant ce qui peut résulter du processus de consultation.

2. Le rôle de chacun des intervenants

Le ministère de l'Environnement

On l'a vu, le ministère de l'Environnement demeure responsable de l'émission du certificat d'autorisation, lequel reconnaît qu'un projet donné est conforme aux nouvelles dispositions du règlement sur les exploitations agricoles et a également été jugé conforme par le secrétaire-trésorier greffier de la municipalité, à la réglementation municipale applicable.

L'inspecteur en bâtiment

L'inspecteur en bâtiment, quant à lui, est responsable de déterminer, dans les trente jours suivants celui où une demande de permis de construction est formulée, si celle-ci est recevable ou non, eu égard à la réglementation municipale. Si la demande est recevable, parce que conforme à la réglementation municipale, mais assujettie à la procédure particulière de consultation, l'inspecteur avise le demandeur que le permis de construction ne pourra être émis qu'après la procédure particulière de consultation publique. Dans le cas contraire, le permis de construction doit être émis dans les trente jours qui suivent la réception de la demande, sans autre formalité.

Le conseil municipal local

Le conseil municipal, quant à lui, décide s'il dotera la municipalité d'une réglementation particulière quant aux usages agricoles (le contingentement des usages) et, le cas échéant, il agira alors à l'intérieur des paramètres qui lui seront imposés par le schéma d'aménagement révisé de la MRC.

Ainsi, un conseil municipal qui désire doter la municipalité de mesures de contingentement, ne pourra le faire qu'en conformité avec le schéma d'aménagement et de développement de la MRC, lequel devra lui-même être conforme aux documents complémentaires révisés des orientations gouvernementales, version de février 2005.

Ce même conseil municipal est également responsable de nommer, parmi ses membres, ceux qui siégeront sur la commission chargée de tenir l'assemblée publique de consultation. Le maire doit en faire partie ainsi que, au minimum, deux conseillers (notez que la municipalité peut déléguer à la MRC cette responsabilité mais que, même dans ce cas, le maire de la municipalité doit faire partie de la commission qui est alors désignée par la MRC).

Il appartient également aux élus municipaux de décréter, par le truchement d'une résolution de son conseil, la ou les conditions parmi les cinq qui sera (seront) imposée(s) au promoteur.

Il appartiendra aussi au conseil municipal de participer à la procédure de conciliation et d'entériner, par résolution du conseil, un éventuel accord, à la suite d'une telle conciliation.

Finalement, c'est au conseil municipal de négocier et de constater la conclusion d'une entente subséquente, tel que le prévoient les articles 165.4.18 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Indépendamment du rôle que le conseil municipal doit assumer dans le cadre de la séance publique de consultation, celui-ci pourra cependant, au cours des prochains mois et des prochaines années, examiner, de concert avec la MRC, quels sont les nouveaux outils d'urbanisme dont il pourrait se doter, et qui respecteraient le schéma d'aménagement, par exemple au chapitre du contingentement des usages.

Pour ce faire, le travail s'accomplira d'abord au niveau de la MRC, éventuellement par le truchement d'un règlement de contrôle intérimaire dans un premier temps, puis subséquemment, dans le cadre de l'élaboration des schémas d'aménagement de seconde, voire de troisième génération, lesquels devront être conformes à la dernière version des orientations gouvernementales pour la zone agricole, soit, en date des présentes, celle de février 2005.

Les personnes-ressources désignées par la loi

L'article 165.4.7 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, celui de l'Environnement et le directeur de la santé publique pour la région concernée ont l'obligation de déléguer des représentants lors de l'assemblée publique de consultation, tenue conformément aux dispositions de l'article 165.4.5 de la loi.

Ces délégués ne font pas partie de la commission et ne participent pas à la rédaction du rapport, pas plus qu'à la prise de décision ultime, par le conseil municipal, quant à chacune des cinq conditions pouvant être imposées au promoteur.

Ils jouent davantage le rôle de personnes ressources susceptibles de venir en aide, autant aux membres de la commission qu'au promoteur, et surtout pour répondre aux interrogations du public.

Le promoteur et ses consultants

La loi exige que le demandeur (le promoteur) ou un représentant qu'il désigne soit présent lors de l'assemblée publique de consultation. Rien n'interdit évidemment que le promoteur soit accompagné par les consultants de son choix ou par d'autres personnes ressources pouvant être autorisées à exposer le projet en lieu et place du promoteur.

Le conciliateur

Une fois que la municipalité a épuisé sa juridiction et adopté la résolution déterminant les conditions d'implantation, le promoteur peut, s'il n'est pas satisfait de la décision municipale, réclamer l'intervention d'un conciliateur. Celui-ci est désigné par le ministre des Affaires municipales, du Sport et des Loisirs après qu'une demande écrite en ce sens lui ait été formulée par le promoteur, et ce, au plus tard quinze jours après l'adoption de la résolution fixant les conditions.

Après l'adoption de la résolution fixant les conditions et si le conciliateur est désigné par le ministre des Affaires municipales, du Sport et des Loisirs après qu'une demande en ce sens lui ait été formulée par le promoteur, et ce, au plus tard quinze jours après l'adoption de la résolution fixant les conditions.

Ce conciliateur cherche alors à rapprocher la municipalité et le promoteur et à favoriser un accord entre ceux-ci.

Les séances de conciliation sont privées et, par conséquent, le public en est exclu. Le conciliateur dispose d'un délai de trente jours à compter de sa nomination pour faire rapport de la conciliation et du résultat obtenu.

Si ce rapport constate un accord entre la municipalité et le promoteur, la municipalité adopte alors une résolution entérinant ce rapport et fixant les termes de l'accord qui, nous le verrons, peut aller au-delà ou en-deçà des cinq strictes conditions prévues à l'article 165.4.13.

3. Consultation publique et approbation publique : deux notions fort différentes

La courte expérience vécue depuis l'entrée en vigueur du projet de loi 54 fait voir la principale faiblesse du processus actuel : la population s'insurge parfois de constater qu'elle est consultée après que le projet ait reçu l'aval du ministère de l'Environnement et qu'il ait été reconnu « recevable » par l'inspecteur en bâtiment de la municipalité. Ainsi, quel que soit le degré d'opposition que les citoyens peuvent ou non manifester à l'endroit d'un projet donné, celui-ci se réalisera alors que seules restent à débattre, les cinq conditions prévues à la loi.

On aura compris qu'un promoteur bien avisé offrira, d'emblée, le respect des cinq conditions dès qu'une certaine opposition au projet se fera sentir. Quant au conseil municipal, ce dernier, même face à une très forte pression populaire, ne pourra interdire le projet et devra se limiter à imposer l'une, l'autre ou les cinq conditions, sans plus.

Évidemment, ce même conseil municipal ne pourra interpréter ou appliquer l'une ou l'autre de ces conditions de façon déraisonnable pour tenter de parvenir, indirectement, à ce que la loi prohibe directement, soit l'interdiction pure et simple du projet.

4. Les conditions susceptibles d'être imposées par la municipalité

Aux termes de la procédure de consultation, tenue soit par la MRC (à la demande de la municipalité locale) ou par la municipalité locale elle-même via la commission, celle-ci peut, après consultation du rapport de la commission, imposer au promoteur une ou plusieurs parmi cinq conditions auxquelles sera liée l'émission du permis de construction. Les cinq conditions laissées à la discrétion du conseil municipal sont les suivantes :

- Que soit couvert en tout temps tout ouvrage de stockage de lisier de manière à diminuer substantiellement les odeurs inhérentes à ce stockage;
- Que l'épandage du lisier soit fait de manière à assurer, dans un délai maximal de 24 heures, l'incorporation du lisier au sol chaque fois qu'il est possible de le faire sans nuire aux cultures, même sur le territoire d'une autre municipalité intéressée;
- Que soient respectées entre tout ouvrage ou bâtiment qui fait l'objet de la demande et les usages non agricoles, des distances séparatrices précisées par le conseil et différentes de celles que rendent applicables, soit des dispositions adoptées en vertu du paragraphe 4e du 2^e alinéa de l'article 113, soit, en l'absence de telles dispositions, la

directive sur les odeurs causées par les déjections animales provenant d'activités agricoles (2003, G.O. II, n° 25A, p. 2829A);

- Que soit installé, dans le délai prescrit par le conseil, un écran brise-odeurs de la nature qu'il détermine, destiné à diminuer substantiellement la dispersion des odeurs;
- Que les ouvrages ou bâtiments soient munis d'équipement destiné à favoriser l'économie de l'eau.

Dans l'état de la législation actuelle, un conseil municipal ne peut pas assujettir la délivrance du permis de construction à autre chose que ce qui est précédemment énuméré. Évidemment, lorsqu'un conseil municipal décide d'assujettir l'émission du permis de construction à l'une ou plusieurs de ces cinq conditions, il doit le faire dans une perspective bien définie :

« Article 165.4.13 LAU.

Le conseil peut, dans le contexte particulier de la demande, et afin d'assurer la coexistence harmonieuse des élevages porcins et des utilisations non agricoles tout en favorisant le développement de ces élevages assujettir la délivrance du permis ou du certificat à l'une ou plusieurs des conditions suivantes, ou à l'ensemble d'entre elles :

... »

(Nous soulignons)

Il faut donc comprendre que le conseil municipal ne peut pas, aveuglément, imposer systématiquement les cinq conditions, lorsque celles-ci ne se justifient pas dans le contexte du préambule de l'article 165.4.13. LAU.

Mais, dans un projet controversé, par exemple situé relativement près d'un périmètre urbain ou dans un secteur où il existe d'ores et déjà plusieurs autres établissements similaires, un promoteur serait bien avisé de prévoir, dans la structure financière du projet, les coûts associés au respect de chacune de ces cinq conditions.

Il sera intéressant de voir, au cours des prochaines années, quelle interprétation les tribunaux donneront au vocabulaire utilisé à l'article 165.4.13, en particulier lorsque l'on traite de « manière » au sujet de la diminution des odeurs inhérentes au stockage, et aussi au sujet de l'épandage du lisier. Il est acquis qu'un conseil municipal ne pourra utiliser les pouvoirs mis à sa disposition par la loi de façon arbitraire, abusive ou de mauvaise foi, mais il a aussi la responsabilité d'assurer une coexistence harmonieuse avec les usages autres qu'agricoles dans la zone agricole et il dispose maintenant de cinq « leviers » pour y parvenir.

Bien sûr, un tribunal pourra toujours intervenir pour réviser une décision municipale manifestement abusive mais, face à une préoccupation populaire clairement évoquée en séance de consultation, saisi d'un rapport étoffé de la commission chargée de la consultation et parfois même appuyé par des rapports d'experts, un conseil municipal peut très certainement imposer toutes et chacune de ces conditions, avec toute la rigueur prévue à la loi, sans que cette décision puisse lui être reprochée ou annulée, par voie judiciaire.

5. La conciliation et les ententes possibles

Il est encourageant de constater que le législateur a laissé aux principaux intervenants en présence, à savoir le promoteur et la municipalité, deux possibilités additionnelles à la suite de l'imposition des conditions.

D'abord, la conciliation : le projet de loi 54 a introduit certaines dispositions particulières qui permettent au promoteur, insatisfait de la décision municipale, de lui imposer l'une ou l'autre (ou toutes) des conditions précédemment vues, de réclamer la nomination d'un conciliateur chargé de rapprocher les parties.

Ce conciliateur est nommé par le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir à la demande du promoteur. Cette voie peut présenter un intérêt certain. En effet, par le truchement d'un accord constaté par le conciliateur et entériné par le conseil municipal, la municipalité peut obtenir du promoteur des engagements différents de ceux qu'elle peut exiger parmi les cinq conditions vues ci-avant.

Il faut comprendre qu'une municipalité pourrait, par le truchement de cette mécanique, abandonner certaines conditions d'assujettissement prévues à l'article 165.4.13 pour en obtenir d'autres, qu'elle ne pouvait autrement imposer.

Le promoteur, quant à lui, peut être disposé à souscrire certains engagements que la municipalité ne pouvait pas imposer, mais uniquement en contrepartie de l'abandon de certaines exigences initiales parmi les cinq prescrites à la loi.

On constate donc le potentiel que cette nouvelle disposition, permettant le recours à la formule de conciliation, peut porter.

Le temps nous dira si les municipalités et les promoteurs en feront bon usage.

Pour clore ce volet, soulignons finalement la possibilité pour les parties de convenir d'une formule d'entente.

Cette possibilité est prévue aux articles 165.4.18 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et elle permet aux parties, directement, c'est-à-dire sans le recours au conciliateur, de convenir entre elles d'une entente qui est subséquente à l'imposition des

conditions prévues à l'article 165.4.13 et dont l'objectif est d'en modifier les modalités d'application.

On peut penser, entre autres, à des ententes permettant de suivre certaines évolutions technologiques dans le domaine de la production porcine.

Par exemple, on pourrait penser à un écran brise-odeurs dont l'efficacité deviendrait telle, après plusieurs années, que le dôme sur l'aire de stockage deviendrait superflu ou encore, à des techniques d'incorporation du lisier au sol par injection qui rendrait inutile la condition prévue au sous-paragraphe 2 de l'article 165.4.13.

Manifestement, le législateur a donc voulu laisser aux municipalités et aux promoteurs la faculté, longtemps après le début des opérations et l'imposition des conditions, de modifier leur *modus operandi* par le truchement d'une entente « sur mesure », offrant une certaine flexibilité pour l'avenir.

Évidemment, il n'échappera à personne que la conciliation et le processus d'entente ne seront profitables que lorsqu'il existera une volonté bilatérale de trouver des solutions qui faciliteront la coexistence harmonieuse des élevages porcins et des utilisations non agricoles, tout en favorisant le développement des élevages.

CONCLUSION

On est en droit de se demander si le projet de loi 54 a amené le type de consultation que les membres du BAPE avaient à l'esprit lorsque ceux-ci ont déposé leur rapport, le 15 septembre 2003, aux termes de leurs travaux sur le développement durable de la production porcine au Québec (rapport rendu public le 30 octobre 2003). D'aucuns estiment que la procédure actuelle de consultation n'en est pas véritablement une puisqu'elle revêt plutôt le caractère d'une séance d'information et non d'une véritable séance de consultation. Ce constat est encore plus évident lorsque le promoteur, d'emblée, offre de mettre en place les cinq conditions de « mitigation » prévues à la loi.

Dans un tel cas, peu de choses restent à dire ou à faire, dans le cadre de cette consultation. Il ne reste qu'à informer la population des cinq conditions auxquelles le projet sera assujéti. Par contre, il est vrai que l'on ne pouvait pas laisser totalement à l'arbitraire d'une population le droit de vie et de mort sur les nouveaux projets d'implantation porcins au Québec. En effet, il serait alors prévisible que les conseils municipaux subiraient systématiquement des pressions considérables du public ou de divers groupes d'intérêt, ce qui rendrait virtuellement impossible les nouvelles implantations ou l'agrandissement des implantations existantes.

L'équilibre entre les intérêts de tous et chacun est fragile et c'est sur le fil du rasoir que le projet de loi 54 se tient. La clé, si elle existe, se trouve dans le processus de conciliation qui, en certaines circonstances, permet d'obtenir des projets adaptés, taillés sur mesure pour satisfaire, au mieux, les intérêts légitimes de la communauté et du promoteur.

Après maintenant dix années de soubresauts, de réformes et de gels, le projet de loi 54 table sur la concertation et surtout sur le dialogue. Aucune loi ne forcera jamais personne à s'asseoir et à négocier de bonne foi. Néanmoins, le projet de loi 54 a le mérite d'ouvrir la porte à ce dialogue et les prochaines années nous diront si les intervenants sauront prendre la balle au bond.