

LES CORPORATIONS MUNICIPALES ET LA ZONE AGRICOLE: LES RECENTS DEVELOPPEMENTS LEGISLATIFS*

par Michel POIRIER**

Par l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1989 chap. 7, le législateur vient d'altérer de façon substantielle la Loi sur la protection du territoire agricole.

La présente étude est consacrée aux principaux aspects de ces récentes modifications qui affectent plus particulièrement les corporations municipales. Dans un premier temps, il sera question des nouvelles règles régissant la délimitation de secteurs exclusifs et de l'impact de l'identification de ceux-ci à l'égard des corporations municipales. Par la suite, les nouvelles dispositions relatives à certaines activités agricoles seront étudiées de façon à dégager leur influence sur la réglementation municipale.

By adopting An Act to amend the Act to Preserve Agricultural Land L.Q. 1989, chap. 7, the government has brought about substantial alterations to the Act to Preserve Agricultural Land.

This study is centred on those aspects of the recent amendments which particularly affect municipal corporations. The question dealt with initially will be the new regulations relating to the demarcation of exclusive sectors and the impact that they will have on municipal corporations. This will be followed by a discussion of the new provisions in respect to certain agricultural activities in order to estimate their influence on municipal by-laws.

*. Texte d'une conférence prononcée à l'occasion d'un colloque sur le «Zonage agricole» organisé le 27 octobre 1989 par la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke en collaboration avec son Association de diplômés.

** Avocat, Monty, Coulombe & Associés, Sherbrooke.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
Première Partie LES SECTEURS EXCLUSIFS.....	4
Section 1: Le processus de délimitation des secteurs exclusifs.....	4
Section 2: Les conséquences de l'inclusion d'un lot dans un secteur exclusif.....	9
Section 3: Les mesures transitoires	12
Deuxième Partie LA REGLEMENTATION DES CORPORATIONS MUNICIPALES ET LA ZONE AGRICOLE.....	13
Section 1: Le contexte.....	13
Section 2: Les récentes modifications.....	17
CONCLUSION.....	25

INTRODUCTION

En adoptant la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*¹, l'Assemblée Nationale altérerait récemment, de façon substantielle, le régime de protection des terres agricoles au Québec. La Loi contient de nombreuses dispositions. Nous nous contenterons d'aborder ici celles qui affectent le plus les corporations municipales tant régionales que locales².

-
1. *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q., 1989, c. 7. Le projet de Loi a été adopté le 6 avril et sanctionné le 12 avril 1989. L'article 36 de la Loi édicte que les dispositions de la Loi entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement. Le 1er juillet 1989, sont entrés en vigueur les articles 1 et 4, le paragraphe 3 de l'article 19, les articles 20, 21, 24, 25, 26, 27, 31, le premier alinéa de l'article 33 et l'article 35 de la Loi (1989 121 G.O. Partie II, p. 3457). Le 2 août 1989, les articles 3, 5 à 18, les paragraphes 1^o et 2^o de l'article 19, les articles 22, 23, 27, 28, 30, 32, les 2^o et 3^o alinéas de l'article 33 et l'article 34 de la Loi entraînent en vigueur. (1989) 121 G.O. Partie II, p. 4795). Le seul article de la Loi qui ne soit pas encore en vigueur est l'article 2 qui modifie l'article 4 de la *Loi sur la protection du territoire agricole* pour réduire le nombre de membres de la Commission et le nombre de vices-présidents de celle-ci.
 2. Nous avons choisi de ne pas traiter de façon exhaustive de tous les aspects des nouvelles modifications qui affectent les corporations municipales. A titre d'exemple, nous n'insisterons pas sur le paragraphe 9^o du nouvel article 62 qui prescrit que pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une affaire qui lui est soumise, la Commission doit se baser entre autres sur «l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité régionale de comté, une corporation municipale, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique». De plus, les récents amendements à l'article 59 de la loi font en sorte que la corporation municipale qui étudie une demande d'autorisation et qui fait une recommandation à la Commission doit maintenant indiquer si la demande est conforme ou non à ses règlements. La municipalité régionale de comté appelée à se prononcer dans le cadre d'une demande portant sur l'inclusion ou l'exclusion d'un lot dans la zone agricole devra pour sa part indiquer si la demande est conforme ou non au règlement de contrôle intérimaire, au schéma d'aménagement ou au document complémentaire en vigueur. Le nouvel article 62.2 permet à la Commission de refuser une demande pour le seul motif qu'elle n'est pas accompagnée des indications requises quant aux divers instruments d'urbanisme.

(1989) 20 R.D.U.S.

En vertu de la Loi, la Commission de protection du territoire agricole devra dorénavant délimiter le périmètre de secteurs exclusifs à l'intérieur desquels s'appliqueront des mesures encore plus draconiennes que celles qui prévalent actuellement à l'intérieur des zones agricoles. Ce sera l'objet de la première partie de notre étude. La loi telle que modifiée suite aux récents amendements contient de plus une nouvelle section portant sur certaines activités agricoles exercées en zone agricole, laquelle est susceptible d'influencer de façon importante l'exercice du pouvoir réglementaire des corporations municipales. C'est l'objet de la seconde partie de notre texte.

Première Partie LES SECTEURS EXCLUSIFS

Section 1: Le processus de délimitation des secteurs exclusifs

Suite à l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole* en 1978, le gouvernement a défini, par décret, les frontières des zones agricoles. Ces décrets faisaient suite à des recommandations de la Commission qui avait préalablement consulté les municipalités locales³.

En 1979, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui prévoyait la mise sur pied des municipalités régionales de comté (M.R.C.) et l'élaboration par celles-ci de schémas d'aménagement dans les sept années de l'entrée en vigueur de la Loi⁴. Au cours des années '80, les M.R.C. du Québec ont effectivement procédé à l'élaboration et à l'adoption de leurs schémas d'aménagement.

Comme les schémas d'aménagement devaient définir les grandes affectations de l'ensemble du territoire des M.R.C. y compris les zones agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, des mécanismes d'harmonisation se devaient d'être forcément mis en place afin d'assurer la cohérence nécessaire entre le périmètre des parties du territoire affectées à des fins agricoles dans les schémas et les limites des zones agricoles décrétées en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Comme on le sait, la *Loi sur la protection du territoire agricole* était modifiée en 1985 de façon à permettre à la Commission de protection du territoire agricole de négocier avec les municipalités régionales de comté ou les communautés urbaines, la révision des frontières des zones agricoles, suite

3. Voir les articles 47 et suivants de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.R.Q., c. P-41.1 (L.P.T.A.).

4. Article 3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 (L.A.U.).

POIRIER, Michel

à l'adoption par celles-ci des schémas d'aménagement⁵.

A l'heure actuelle, le gouvernement a déjà approuvé, par décret, le plan révisé de la zone agricole d'un certain nombre de municipalités régionales de comté. D'autres M.R.C. en sont venues à des ententes de principe avec la Commission mais le décret confirmant l'entente n'a pas été publié. Enfin, le processus de négociation n'a pas encore été complété dans un certain nombre de dossiers.

La détermination des frontières des zones agricoles est importante non seulement en raison du fait que les prohibitions de la Loi s'appliquent uniquement à l'intérieur de ces zones mais aussi parce que les limites de la zone agricole prévues par le schéma d'aménagement devront normalement être réajustées en fonction du périmètre des zones apparaissant aux plans révisés des zones agricoles suivant les dispositions de l'article 69.4 de la Loi.

Les récents amendements à la Loi ajoutent une nouvelle section traitant des secteurs exclusifs. Les articles 69.01 à 69.08 de la Loi prévoient maintenant l'identification à l'intérieur des zones agricoles de secteurs identifiés comme «secteurs exclusifs». A l'intérieur de ces secteurs, les règles applicables seront beaucoup plus rigides comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin. Le gouvernement entend par cette mesure protéger encore davantage les ensembles fonciers qui se distinguent par la qualité de leur potentiel agricole.

En vertu de l'article 69.03 de la Loi, la délimitation du périmètre des secteurs exclusifs se fait par décret du gouvernement suite à des recommandations de la Commission de protection du territoire agricole.

L'article 69.01 de la Loi prescrit que la Commission doit identifier comme secteurs exclusifs, sur le plan de la zone agricole, «toute partie de celle-ci qu'elle détermine à partir de l'identification des sols possédant un potentiel agricole de classe 1, 2 ou 3 et des sols organiques tel qu'inventorié sur les cartes de possibilités d'utilisation agricole des sols réalisées dans le cadre de l'Inventaire des terres du Canada». La même disposition précise que les sols organiques visés sont ceux bénéficiant d'un climat d'au moins 2500 unités thermiques-maïs.

C'est au début des années 1960 que l'on a commencé à dresser l'Inventaire des terres du Canada auquel réfère l'article 69.01 et sur lequel

5. *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q., 1985, c. 26, art. 23 ajoutant les articles 69.1 à 69.4 de la Loi.

(1989) 20 R.D.U.S.

se base, du reste, la Commission dans la plupart de ses décisions⁶. On a ainsi procédé à un relevé complet des terres ayant un quelconque potentiel agricole, ce qui implique près du tiers de la superficie du territoire canadien.

L'Inventaire classe les sols en sept classes. En vertu des critères retenus, les sols de la classe 1 ne comportent aucun facteur restreignant leur utilisation à des fins agricoles. À l'opposé, les sols de la classe 7 n'offrent aucun potentiel pour la culture ou le pâturage⁷.

L'Inventaire repose sur une méthodologie certaine. Il n'en demeure pas moins que le relevé implique l'appréciation plus ou moins subjective de facteurs ou de combinaison de facteurs servant à jauger le potentiel agricole d'un terrain (v.g. profondeur des sols, climat, capacité de rétention de l'eau, érosion, salinité, topographie, pierrosité, etc.). L'assignation d'un terrain à une classe particulière n'a donc rien d'absolu. Il peut fort bien arriver qu'une nouvelle analyse d'un terrain en particulier fasse ressortir des conclusions fort différentes de celles apparaissant à l'Inventaire. De plus, la situation peut varier dans le temps. Cela est particulièrement vrai dans le cas de terrains ayant fait l'objet de travaux d'amélioration (v.g. drainage, etc.) susceptibles de modifier leur potentiel agricole.

D'autre part, les concepteurs de la méthodologie utilisée ont privilégié certaines cultures par rapport à d'autres dans le cadre de l'appréciation du potentiel agricole des terres. L'Inventaire n'a donc pas été fait en fonction des mêmes objectifs que ceux visés par la loi. Il en est découlé notamment une sous-évaluation des sols propices à certaines cultures particulières (v.g. culture des bleuets, du tabac ou des fruits de verger) qui mériteraient peut-être d'être mieux protégés.

À tout événement, c'est à partir des sols de classe 1, 2 et 3 et de certains sols organiques que la Commission doit identifier les secteurs exclusifs. Cela représente une superficie relativement restreinte⁸:

«Au Québec, près de 95% des terres ne se prêtent absolument pas à l'agriculture (classe 7) ou ne

-
6. Wendy SIMPSON-LEWIS et al., *Les terres de choix du Canada: Une étude sélective de l'utilisation des terres dans une perspective nationale*, Direction générale des terres, Environnement Canada, dossier cartographique no. 4, Ottawa, 1980, p. 3.
 7. Pour une description des caractéristiques de chacune des classes, voir W. SIMPSON-LEWIS et al., *op. cit.*, note 6, p. 4.
 8. *Idem*, p. 5.

POIRIER, Michel

sont même pas classées à des fins agricoles. (...)
Dans cette vaste province de plus de 135 millions d'hectares, il n'y a que 19,553 ha, soit 0,01% du sol, qui appartiennent à la classe 1. Cette précieuse ressource en terres agricoles se trouve dans la région de Montréal et Valleyfield, précisément là où commence l'empiètement des villes sur la campagne. Les autres terres agricoles de qualité se composent de 909,671 ha de classe 2 et de 1,281,043 ha de classe 3. Presque l'ensemble de ces terres appropriées à l'agriculture sont situées dans les basses-terres du St-Laurent».

Il est important de noter que suivant les termes utilisés par l'article 69.01 de la Loi, le secteur exclusif ne doit pas nécessairement comprendre que des sols possédant un potentiel agricole de classe 1, 2 ou 3 ou des sols organiques répondant aux caractéristiques prévues. En effet, ce n'est qu'à partir des sols de ces catégories que seront déterminées les limites du secteur exclusif, ce qui n'empêche pas la Commission, et par voie de conséquence, le gouvernement, d'y inclure des sols qui ne répondent pas à ces normes. A l'inverse, les sols de classe 1, 2 ou 3 n'ont pas nécessairement à être tous intégrés à l'intérieur du périmètre du secteur exclusif. Cette marge discrétionnaire conférée à la Commission s'explique par les objectifs d'homogénéité des secteurs qui doivent être poursuivis. Nous ne croyons pas toutefois que les dispositions de la loi puissent être interprétées comme permettant l'identification de secteurs exclusifs ne comportant que des sols de classe 4, 5, 6 ou 7.

Suivant les dispositions de la nouvelle section, c'est la Commission de protection du territoire agricole qui, de son propre chef, identifie, dans un premier temps, les limites du secteur exclusif sur le plan de la zone agricole. En vertu de l'article 69.03, le plan de la zone agricole comprenant le secteur exclusif et la description technique sont soumis par la suite à la corporation municipale locale de même qu'à la M.R.C. concernées. La Commission doit également soumettre ces documents à la Confédération de l'Union des producteurs agricoles. Les corporations municipales et la Confédération de l'Union des producteurs agricoles peuvent, dans les 60 jours, transmettre à la Commission leurs recommandations en vue d'en arriver dans ce délai à une entente avec elle sur le contenu de ceux-ci.

A l'expiration du délai prescrit, la Commission soumettra au gouvernement, pour approbation, le plan et la description technique du secteur exclusif en prenant en considération, le cas échéant, les termes de l'entente ou les représentations qui lui ont été faites. Par la suite, le

(1989) 20 R.D.U.S.

gouvernement pourra, s'il l'estime opportun, approuver le plan et la description technique du secteur exclusif avec ou sans modification et, le cas échéant, le décret les approuvant entre en vigueur le jour qui y est fixé. En vertu de l'article 69.05, copie conforme du décret sera par la suite expédiée par le secrétaire de la Commission au secrétaire-trésorier de la corporation municipale et à celui de la municipalité régionale de comté concernées, à la Confédération de l'Union des producteurs agricoles ainsi qu'au registraire de la division d'enregistrement dans laquelle est située la municipalité, pour fins d'enregistrement. Un avis de l'entrée en vigueur du décret de la zone agricole comprenant un secteur exclusif sera publié dans la Gazette Officielle du Québec et dans un journal diffusé dans la municipalité où est établie la zone agricole comportant un tel secteur exclusif.

Enfin, il faut noter que suivant l'article 35 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*, le gouvernement ne peut approuver un plan d'une zone agricole comprenant un secteur exclusif avant que cette zone agricole ait fait l'objet d'une révision en vertu des articles 69.1 et suivants de la Loi.

Il est intéressant de comparer la nouvelle section qui traite des secteurs exclusifs (art. 69.01 à 69.08) avec celle relative à la révision de la zone agricole (art. 69.1 à 69.4).

En vertu des articles 69.1 et suivants de la Loi, la Commission doit adresser à la Confédération de l'Union des producteurs agricoles copie d'un avis indiquant son intention de s'entendre avec la Municipalité régionale de comté ou la Communauté quant à la révision de la zone agricole. En vertu de l'article 69.02 de la Loi, seule la Municipalité régionale de comté ou la communauté et la Commission sont parties à l'entente pouvant intervenir à ce sujet bien que, dans les faits, la Confédération de l'Union des producteurs agricoles soit associée aux discussions entourant la révision de la zone agricole.

En vertu du nouvel article 69.03 de la Loi, la Confédération de l'Union des producteurs agricoles participe non seulement au processus de consultation mais on lui reconnaît, en outre, le statut de partie à l'entente pouvant éventuellement intervenir.

En second lieu, les corporations municipales locales ne participent pas formellement au processus de révision de la zone agricole. Le processus de négociation et l'entente qui peut éventuellement en découler n'impliquent que la municipalité régionale de comté ou la communauté et la Commission de protection du territoire agricole. Par contre, le Commission se doit d'expédier copie de l'avis relatif à la négociation aux

POIRIER, Michel

corporations municipales faisant partie de la municipalité régionale de comté ou de la communauté et ce, en vertu du dernier alinéa de l'article 69.1. Le nouvel article 69.03 fait en sorte que le processus d'identification des secteurs exclusifs implique non seulement la municipalité régionale de comté mais aussi la corporation municipale locale qui doit également être partie à l'entente à intervenir sur le sujet.

Enfin, il est curieux de constater que les communautés urbaines ne sont nullement impliquées dans le processus d'identification et de négociation des frontières des secteurs exclusifs sur leur territoire. L'article 69.01 est rédigé de façon très générale et permet à la Commission d'identifier un secteur exclusif sur le plan de la zone agricole d'une municipalité comprise dans le territoire d'une communauté urbaine ou d'une municipalité régionale de comté. Par contre, l'article 69.03 qui décrit le processus de négociation devant mener à un décret identifiant un secteur exclusif ne mentionne que la municipalité régionale de comté comme interlocuteur de la Commission au plan régional. Pourtant, dans le cas des dispositions relatives à la révision de la zone agricole, le législateur a bien pris soin de mentionner expressément les communautés urbaines au même titre que les municipalités régionales de comté. Les communautés urbaines sont donc exclues de ce processus et il nous semble que cela découle clairement d'un oubli du législateur qui aurait avantage à remédier à la situation à l'occasion d'une prochaine session.

Section 2: Les conséquences de l'inclusion d'un lot dans un secteur exclusif

Les articles 69.07 et 69.08 de la Loi édictent les règles applicables à l'intérieur des secteurs exclusifs.

L'article 69.07 de la Loi prescrit d'abord que la Commission de protection du territoire agricole ne peut autoriser l'exclusion d'un lot compris dans un secteur exclusif. Dans l'état actuel de la législation, il s'ensuit que seul le gouvernement pourrait exclure un lot d'un secteur exclusif. En effet, rappelons d'abord que la constitution des secteurs exclusifs est nécessairement postérieure à la révision des zones agricoles. Or, les articles 69.1 et suivants de la Loi qui traitent de la révision de la zone agricole ne s'appliquent que lorsque la municipalité régionale de comté ou la communauté procède à l'*élaboration* de son schéma d'aménagement. Les termes utilisés par l'article 69.1 font bien voir qu'il s'agit là de l'adoption du premier schéma d'aménagement. On ne peut donc procéder à la révision de la zone agricole (et, par le fait même, du secteur exclusif) suivant le processus prévu aux articles 69.1 à 69.4 suite à une modification faite au schéma d'aménagement en vertu des articles 47 à

(1989) 20 R.D.U.S.

53 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. La Loi ne prévoit pas non plus de mécanismes de remise en question des frontières de la zone agricole une fois le schéma d'aménagement révisé en vertu des articles 54 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. En revanche, l'article 96 a été amendé de façon à autoriser le gouvernement à procéder à l'exclusion d'un lot compris dans un secteur exclusif.

La Commission pourra toujours autoriser l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement ou l'aliénation d'un lot, la coupe des érables ou émettre un permis d'enlèvement du sol arable à l'intérieur du périmètre d'un secteur exclusif. L'article 69.08 précise toutefois qu'une telle autorisation ne devra être accordée que s'il est «démontré qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la corporation municipale, d'espace approprié disponible aux fins visées par la demande et que celle-ci est compatible avec l'agriculture ou sans effet sur la protection du territoire agricole compte tenu des dispositions des paragraphes 1 à 8 du deuxième alinéa de l'article 62».

Le fardeau de preuve requis est donc extrêmement lourd. Il faut d'abord démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la corporation municipale, d'espace approprié disponible aux fins visées par la demande. La version originale du projet de loi exigeait la même preuve non pas à l'égard du territoire de la corporation municipale mais pour celui de la région. Il faut, en outre, faire la preuve que la demande est compatible avec l'agriculture ou sans effet sur la protection du territoire agricole compte tenu des dispositions des paragraphes 1 à 8 du deuxième alinéa de l'article 62. Dans le cadre de l'analyse d'une telle demande, la Commission ne pourra donc tenir compte de «l'effet sur le développement économique de la région» et devra écarter les facteurs qu'elle peut normalement prendre en considération, sans toutefois y être obligée, suivant les dispositions de l'article 62. Sans insister davantage, nous vous référons à l'étude de Me Louis Cormier pour une discussion plus approfondie des nouveaux critères de décision maintenant prévus à la *Loi sur la protection du territoire agricole*⁹.

Le second alinéa de l'article 69.08 prévoit un régime moins sévère pour certains projets. Les demandes d'autorisation «pour des fins d'utilité publique telles qu'un réseau d'aqueduc ou d'égout, une usine de traitement ou d'épuration des eaux, un site d'enfouissement sanitaire, un lieu de dépôt des neiges usées ou un chemin municipal» présentées par une municipalité

9. Louis A. CORMIER, «Les critères de décision maintenant prévus à la Loi sur la protection du territoire agricole». Conférence prononcée le 27 octobre 1989 à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

POIRIER, Michel

régionale de comté, une corporation municipale, une communauté, un ministère, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique peuvent être accordées s'il est démontré à la Commission qu'il n'y a pas, «ailleurs dans le territoire de la corporation municipale, d'espace approprié disponible ou que l'implantation de ces services n'affecte pas l'homogénéité des exploitations agricoles et n'entraîne pas de modifications importantes dans l'exercice des activités agricoles».

Les dispositions de la loi applicables en zone agricole le sont également en principe dans le secteur exclusif. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que certaines règles ont été mises de côté par le régime particulier auquel est assujéti le secteur exclusif. Ces dernières dispositions doivent, en conséquence, s'interpréter restrictivement. Illustrons la situation à l'aide de deux exemples qui touchent les corporations municipales.

Premièrement, certaines dispositions applicables en zone agricole ne s'appliquent pas si le lot est situé à l'intérieur d'un secteur exclusif. Par exemple, en vertu de l'article 65 de la Loi, une corporation municipale, locale ou régionale, entre autres, peut demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole. L'article 69.07 empêche dorénavant une telle exclusion lorsque le lot est compris à l'intérieur d'un secteur exclusif. La même conclusion se serait imposée concernant le pouvoir du gouvernement d'exclure un lot compris à l'intérieur d'un secteur exclusif n'eut été de l'amendement apporté à cette disposition par l'article 29 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole*.

Deuxièmement, certaines dispositions continuent de s'appliquer à un lot situé dans la zone agricole que le terrain soit compris ou non dans un secteur exclusif. Ainsi, l'article 41 permet, entre autres, aux corporations municipales, locales ou régionales, d'utiliser un lot situé dans une zone agricole à des fins municipales identifiées par règlement du gouvernement et ce, sans l'autorisation de la Commission¹⁰. Rien ne vient limiter l'application de cette disposition à l'intérieur des secteurs exclusifs. En effet, les corporations municipales qui désirent utiliser un terrain à une fin autre que l'agriculture sont assujétiées, en principe, aux règles générales applicables et doivent, en conséquence, requérir l'autorisation de la Commission. Si le lot visé est situé à l'intérieur d'une zone agricole, les critères des articles 62 et suivants s'appliquent sauf si le terrain est compris à l'intérieur d'un secteur exclusif auquel cas, ceux prévus à l'article 69.08

10. Voir les articles 41 et 80, pa. 7^o de la Loi et les articles 6 à 8 du *Règlement d'application de la Loi sur la protection du territoire agricole*, R.R.Q. (1981) c. P-41.1, r.1 tel que modifié par (1984) 116 G.O. Ptie II, 2252.

(1989) 20 R.D.U.S.

seront pertinents à l'analyse du projet. Par contre, l'article 69.08 ne traite aucunement des cas où une autorisation de la Commission n'est pas requise. A notre avis, l'article 41 de la Loi doit en conséquence recevoir application dans l'ensemble de la zone agricole y compris le secteur exclusif.

Section 3: Les mesures transitoires

Nous avons vu que l'identification des secteurs exclusifs par le biais d'un décret du gouvernement ne peut être faite avant que la zone ne soit révisée conformément aux articles 69.1 et suivants de la Loi. Une fois la révision de la zone agricole effectuée, le gouvernement pourra approuver le plan du secteur exclusif conformément au processus prévu aux articles 69.01 et suivants.

L'article 35 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole* édicte que la Commission de protection du territoire agricole ne peut autoriser l'exclusion d'un lot dont la superficie est majoritairement constituée de sols possédant un potentiel agricole de classe 1, 2 ou 3 ou de sols organiques tel qu'inventorié sur les cartes de possibilités d'utilisation agricole des sols réalisées dans le cadre de l'Inventaire des terres du Canada tant et aussi longtemps que le plan du secteur exclusif n'a pas été approuvé par décret.

La même disposition précise que durant cette période transitoire, la Commission doit immédiatement appliquer les critères de décision prévus à l'article 69.08 de la Loi au lot dont la superficie est majoritairement constituée de sols possédant un potentiel agricole de classe 1, 2 ou 3 de même qu'aux sols organiques tel qu'inventorié sur les cartes de possibilités d'utilisation agricole des sols réalisées dans le cadre de l'inventaire des terres du Canada. Les sols organiques dont il s'agit sont ceux bénéficiant d'un climat d'au moins 2500 unités thermiques-maïs.

L'article 35 de la Loi permet enfin au gouvernement de mettre de côté les mesures transitoires susmentionnées à l'intérieur du territoire de certaines municipalités.

Deuxième Partie LA REGLEMENTATION DES CORPORATIONS MUNICIPALES ET LA ZONE AGRICOLE

Avec les récents amendements, la Loi compte maintenant une nouvelle section portant sur les «activités agricoles» c'est-à-dire ici, «la pratique de l'agriculture incluant le fait de laisser le sol en jachère, l'utilisation de produits chimiques, organiques ou minéraux, de machines et de matériel

POIRIER, Michel

agricoles». L'article 79.1 précise en outre que «sont assimilés à des activités agricoles l'entreposage, le conditionnement, la transformation et la vente des produits agricoles sur la ferme par un producteur dont la principale occupation est l'agriculture».

Les nouveaux articles 79.1 à 79.25 de la Loi ont pour objet de créer la fonction d'un commissaire chargé d'étudier les plaintes que pourront faire les producteurs qui s'estiment lésés ou susceptibles d'être vraisemblablement lésés par l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances dans la pratique de leurs activités agricoles dans une zone agricole (art. 79.2 à 79.12). La nouvelle section immunise de plus toute personne à l'encontre d'une poursuite en responsabilité ou en injonction en raison des poussières, des odeurs ou des bruits qui résultent d'activités agricoles en zone agricole et prescrit certaines mesures préventives en la matière (art. 79.13 à 79.15). Enfin, un fonds spécial est constitué aux fins d'assurer la défense des producteurs agricoles contre qui «une action en dommages et intérêts ou une injonction» serait intentée en raison des poussières, des odeurs ou des bruits qui résultent d'activités agricoles en zone agricole (art. 79.16 à 79.25).

Avant d'amorcer l'étude de ces nouvelles dispositions, nous avons cru qu'il serait utile de décrire le contexte plus général de l'application des règlements municipaux dans les zones agricoles délimitées conformément à la *Loi sur la protection du territoire agricole*, à l'intérieur duquel s'inscrit la réforme.

Section 1: Le contexte

En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, chaque municipalité régionale de comté se devait d'adopter, par règlement, un schéma d'aménagement comprenant notamment ses grandes orientations en matière d'aménagement et les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la M.R.C.¹¹ Il en était de même pour les trois communautés urbaines du Québec.

Pendant la période de gestation des schémas d'aménagement, la Loi prévoyait un régime de contrôle intérimaire¹² et le pouvoir des municipalités régionales de comté d'adopter un règlement de contrôle intérimaire¹³.

11. Art. 3 et 5 L.A.U.

12. Art. 61 et suivants L.A.U.

13. Art. 63 et suivants L.A.U.

(1989) 20 R.D.U.S.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement, les corporations municipales ont le pouvoir et suite à l'entrée en vigueur du schéma, l'obligation d'adopter, dans un certain délai, un plan et des règlements d'urbanisme¹⁴.

La question de l'ampleur des pouvoirs de réglementation des corporations municipales à l'intérieur des zones agricoles constituées en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole* a retenu l'attention dans l'affaire *Beauvais et al. c. La Paroisse de Ste-Anne-de-Sabrevois* notamment¹⁵. L'application des règlements d'urbanisme municipaux à l'intérieur des zones agricoles établies en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole* y a été confirmée.

Dans l'affaire *Sabrevois*, les demandeurs attaquaient la légalité de certaines dispositions du règlement de zonage de la municipalité. En vertu du règlement, la corporation municipale avait notamment créé deux types de zone agricole. Dans la première, tous les usages agricoles étaient permis. Dans l'autre, tous les usages agricoles étaient permis sauf les porcheries, les poulaillers et les établissements d'élevage d'animaux à fourrure.

Dans leur action, les demandeurs prétendaient notamment que la municipalité n'avait «aucun pouvoir pour établir une zone agricole par règlement, non plus que de permettre dans la zone agricole, des activités autres que l'agriculture» et qu'elle n'avait «aucun pouvoir de prohiber ou même de réglementer, par voie de règlement de zonage, des activités agricoles dans une zone agricole établie en vertu de la *Loi sur la protection du territoire agricole*»¹⁶.

C'est avec raison, à notre avis, que l'honorable juge Gérard Turmel a rejeté l'action en faisant remarquer que les dispositions de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confèrent aux corporations municipales le pouvoir d'adopter un règlement de zonage pour l'ensemble de leur territoire, que la *Loi sur la protection du territoire agricole* «n'a pas enlevé à la corporation locale de pouvoir de désigner, par réglementation une zone agricole», que la corporation municipale peut réglementer les usages agricoles en zone agricole et que les restrictions imposées par la corporation municipale de Sabrevois n'étaient pas incompatibles avec la *Loi sur la protection du territoire agricole*, ce qui aurait eu pour effet de les rendre

14. Art. 33, 34, 81 et 102 L.A.U.

15. *Reynald Beauvais et al. c. La Corporation de la Paroisse de Ste-Anne-de-Sabrevois*, C.S. Iberville, 755-05-000035-855 (05.09.86) (Hon. Juge G. Turmel) présentement en appel.

16. Voir l'original du jugement, p. 2.

POIRIER, Michel

inapplicables en raison de l'article 98 de la Loi¹⁷. La doctrine en était d'ailleurs venue aux mêmes conclusions¹⁸.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, faut-il le rappeler, a été adoptée postérieurement à la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Il ressort clairement de ses dispositions que les règlements d'urbanisme des municipalités s'appliquent en zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Si l'article 113 de la Loi confère aux corporations municipales le pouvoir d'adopter un règlement de zonage «pour l'ensemble ou partie de son territoire», l'article 102 va même jusqu'à exiger l'adoption d'un tel règlement pour l'ensemble du territoire une fois le plan d'urbanisme de la municipalité entré en vigueur. La loi sur l'aménagement comporte, en outre, d'autres dispositions qui ne peuvent qu'être interprétées dans le sens de l'application des règlements d'urbanisme en zone agricole. A titre d'exemple, le paragraphe 22° du second alinéa de l'article 113 de la Loi qui prescrit le contenu possible du règlement de zonage vient préciser certaines règles particulières applicables dans les zones agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Cela serait évidemment superflu si la réglementation d'urbanisme ne s'appliquait pas en zone agricole. Le dernier alinéa de l'article 116 de la Loi qui permet aux corporations municipales d'exempter les constructions agricoles sur des terres en culture de certaines exigences prévues par cet article, confirme également les pouvoirs municipaux en zone agricole.

Du reste, la *Loi sur la protection du territoire agricole* elle-même confirme explicitement les pouvoirs municipaux en zone agricole en édictant à l'article 98 que la loi «prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté, à une corporation municipale ou à une corporation de comté» de même que «sur toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction». Les pouvoirs municipaux sont donc confirmés mais également limités et c'est dans la compatibilité qu'il nous faut chercher la mesure de la juridiction municipale en zone agricole.

Il importe d'établir la véritable portée de la *Loi sur la protection du*

17. Voir, en particulier, la page 11 de l'original du jugement.

18. Voir, Jane MATTHEWS GLENN, «La coexistence de la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme», in Michel POIRIER, éd. *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Les Editions Revue de droit Université de Sherbrooke, 1983, 279, 196-198 et Jacques L'HEUREUX, *Droit Municipal Québécois*, Montréal, Editions Sorej, 1984, Tome II, p. 750 et ss.

(1989) 20 R.D.U.S.

territoire agricole afin d'être en mesure d'évaluer si une loi générale ou spéciale est conciliable ou non avec cette dernière ou si une disposition d'un schéma d'aménagement, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction est compatible ou non avec cette loi.

A la lecture de la loi, on constate d'abord que par le biais d'une rédaction sous forme négative, elle vise essentiellement à interdire, sans l'obtention d'une autorisation de la commission, certains actes de nature à nuire à la protection du territoire agricole. Il est interdit d'utiliser un lot situé dans une zone agricole à une fin autre que l'agriculture (article 26), d'utiliser une érablière située dans une zone agricole, à une autre fin, ni d'y faire la coupe des érables, sauf pour des fins sylvicoles de sélection ou d'éclaircie (article 27), d'effectuer un lotissement dans une zone agricole (article 28) ou d'aliéner un lot en certaines circonstances (article 29). Il importe également de souligner qu'aucune disposition ne vient reconnaître le droit à quiconque d'exercer une ou des activités agricoles à l'intérieur des zones agricoles au sens de la loi.

Ces dispositions illustrent bien l'intention du législateur qui s'est limité à mettre fin à certaines pratiques de nature à mettre en péril les sols les plus propices à l'agriculture. L'intention n'était nullement de promouvoir par des mesures positives le développement de l'agriculture. Du reste, cela ressort clairement des fonctions confiées à la Commission de protection du territoire agricole par l'article 3 de la loi.

Une fois admise l'application des règlements municipaux d'urbanisme à l'intérieur des zones agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, la formulation négative de cette dernière loi prend une importance considérable lorsqu'il s'agit de déterminer si une disposition particulière d'un règlement municipal est incompatible ou non avec cette loi. Cela signifie qu'une réglementation ne sera incompatible avec la *Loi sur la protection du territoire agricole* que lorsqu'elle visera à permettre ce que la *Loi sur la protection du territoire agricole* prohibe. En effet, si le texte de la loi révèle que l'intention du législateur est d'interdire certaines pratiques dans les zones agricoles, on peut conclure qu'un règlement incompatible en sera un qui, par exemple, permettra une pratique par ailleurs interdite par la loi. En pareil cas, c'est évidemment la *Loi sur la protection du territoire agricole* qui prévaudrait, comme le prévoit son article 98 et l'usage permis par le règlement municipal ne serait possible que si la loi l'y autorise ou si la commission y autorise.

Les remarques que nous venons de faire relativement aux règlements d'urbanisme d'une municipalité valent également pour les pouvoirs

POIRIER, Michel

réglementaires que peuvent exercer les corporations municipales en matière de nuisances en vertu des articles 546 du *Code municipal* et 463 de la *Loi sur les cités et villes*.

Section 2: Les récentes modifications

Il ressort de ce qui précède que les zones agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole* ne sont nullement des enclaves à l'intérieur desquelles les règlements municipaux ne s'appliquent pas. Au contraire, ce n'est que très rarement qu'il faudra mettre de côté un règlement municipal en raison de son incompatibilité avec les dispositions de la loi. C'est sur cette toile de fond que s'inscrivent les nouvelles dispositions de la section relative aux activités agricoles.

Le commissaire aux plaintes

La *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole* prévoit, entre autres, la mise sur pied d'un mécanisme particulier d'intervention en faveur des producteurs agricoles dans le cadre de l'exercice par les municipalités de leurs pouvoirs réglementaires en matière d'urbanisme et de nuisances. C'est la plainte faite auprès du commissaire prévu par les articles 79.3 et suivants de la loi dont l'application relève du ministère de la Justice.

L'article 79.3 de la loi permet à un «producteur qui se croit lésé ou qui estime pouvoir vraisemblablement être lésé par l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances, qui affecte ses activités agricoles pratiquées dans une zone agricole» d'adresser une plainte écrite à un commissaire nommé par le gouvernement.

Le producteur agricole auquel on réfère ici est un producteur au sens de la *Loi sur les producteurs agricoles*, c'est-à-dire une personne engagée dans la production agricole et dont la production destinée à la mise en marché est d'une valeur annuelle supérieure à 3 000,00 \$¹⁹. D'autre part, il faut rappeler que par «activité agricole», il faut entendre «la pratique de l'agriculture incluant le fait de laisser le sol en jachère, l'utilisation de produits chimiques, organiques ou minéraux, de machines et de matériel agricoles». Sont également assimilés à des activités agricoles pour les fins de ces dispositions, «l'entreposage, le conditionnement, la transformation et la vente des produits agricoles sur la ferme par un producteur dont la principale occupation est l'agriculture». Cet ajout élargit considérablement la définition habituelle de l'agriculture pour y intégrer des activités à

19. *Loi sur les producteurs agricoles* L.R.Q., c. P-28, art. 1.

caractère commercial ou industriel.

Les règlements visés par l'article 79.3 sont les règlements municipaux d'urbanisme et ceux relatifs aux nuisances. Les règlements d'urbanisme dont il s'agit sont ceux prévus au chapitre IV de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui porte sur «les règlements d'urbanisme d'une municipalité». Il s'agit donc des règlements de zonage, de lotissement, de construction, du règlement prévu à l'article 116 de la Loi sur l'aménagement et de celui relatif aux permis et certificats. Par voie de conséquence, le commissaire n'a pas juridiction à l'égard du schéma d'aménagement de la Municipalité régionale de comté et du plan d'urbanisme de la municipalité, quoique ces deux instruments de planification soient adoptés par règlement. Quant aux règlements sur les nuisances, ce sont ceux susceptibles d'être adoptés par les corporations municipales en vertu des articles 546 du *Code municipal* de même que 415 (25) et 463 de la *Loi sur les cités et villes*.

D'autre part, nous sommes d'avis que le commissaire n'a juridiction qu'à l'égard d'un règlement en vigueur. Il ne pourrait donc agir suite à une plainte faite sur la base d'un simple projet de règlement. Il nous apparaît en effet invraisemblable d'imputer au législateur l'intention de permettre un débat devant le commissaire aux plaintes parallèlement à la procédure normale l'adoption des règlements et particulièrement celle applicable dans le cas des règlements d'urbanisme²⁰.

Lorsqu'il considère qu'une plainte dont il est saisi justifie son intervention, le commissaire en informe la municipalité et publie dans un journal diffusé dans son territoire un avis qui résume la plainte et reproduit le texte du règlement municipal. Cet avis doit aussi mentionner que «toute personne intéressée à intervenir et faire valoir son point de vue concernant cette plainte» doit l'en aviser dans les 30 jours de la publication.

Pour l'examen de la plainte, le commissaire est assisté de deux personnes désignées par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de deux personnes désignées par le ministre des Affaires municipales. Il s'agit de personnes ressources dont le rôle se limite à aider le commissaire dans l'étude des questions qui lui sont soumises. Même si elles peuvent exprimer des opinions sur certains aspects du dossier, le rapport qui devra être déposé suite à l'examen ne relève que de la seule responsabilité du commissaire.

La loi n'impose pas une procédure rigide d'examen des plaintes.

20. Voir les articles 123 et suivants L.A.U.

POIRIER, Michel

Elle prévoit d'abord que le commissaire peut convoquer les parties et les intervenants pour obtenir leur point de vue. Cette convocation n'étant pas obligatoire, il semble bien que le commissaire pourrait, en respectant la lettre de la loi, étudier la plainte sans avoir convoqué les parties. Si les parties sont convoquées, il faut bien comprendre que la procédure prévue n'impliquerait pas nécessairement de débat contradictoire dans le cadre duquel les parties pourraient échanger leurs arguments en présence du commissaire. Enfin, il est important de remarquer que le commissaire ne jouit d'aucun pouvoir d'enquête ni de l'immunité conférée en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*²¹.

En vertu de la loi, une audience publique ne sera tenue que si le commissaire le juge à propos. Dans un tel cas, non seulement les parties et les intervenants en seront-ils avisés mais il fera en outre publier dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité en cause un résumé du contenu de la plainte qui indiquera le jour, l'heure et le lieu de l'audience. On peut penser que des groupes ou personnes qui n'avaient pas signifié précédemment leur intention d'intervenir, pourront être entendus à l'audience.

La loi prévoit enfin que le commissaire produit avec diligence un rapport motivé de ses constatations ou recommandations et le fait publier dans un journal diffusé dans le territoire de la municipalité en cause. Il n'a aucun pouvoir coercitif à l'égard de l'exercice du pouvoir réglementaire des municipalités.

Il faudrait se garder de croire que les fonctions du commissaire sont de la nature de celles du protecteur du citoyen du Québec.

En vertu des dispositions de la *Loi sur le protecteur du citoyen*²², le rôle de ce dernier est d'intervenir «chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant». Compte tenu des définitions de la loi, il est clair que le rôle du protecteur se limite à la protection des citoyens face aux fonctionnaires de l'appareil administratif. C'est d'ailleurs ce que confirmait Me Louis Marceau, premier protecteur du citoyen, lorsqu'il écrivait qu'en «instituant un protecteur, elle a reconnu à travers un citoyen, le droit de chacun de contrôler directement, lui-même, les décisions administratives qui le concernent en tant qu'in-

21. *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37.

22. *Loi sur le protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32.

dividu, membre de la collectivité»²³.

Par ailleurs, il est également clair qu'en principe, le protecteur du citoyen ne doit pas exprimer d'opinion à caractère politique sur l'opportunité ou non d'une mesure législative ou réglementaire du gouvernement. Dans son rapport de 1974, le Protecteur du citoyen précisait à cet égard qu'il «ne me revient pas de prendre partie sur des options politiques ou de discuter les principes de base d'une mesure législative ou d'un programme gouvernemental»²⁴.

Par comparaison, le rôle attribué au commissaire est d'une toute autre nature. Il ne consiste pas à protéger les producteurs agricoles contre les abus des fonctionnaires municipaux comme peut le laisser croire à prime abord la lecture de l'article 79.3 et la référence qu'on y fait à la notion «d'application» des règlements. La loi confie plutôt au commissaire le mandat de porter des jugements sur l'opportunité politique de certains règlements adoptés par un conseil municipal démocratiquement élu. Cela ressort clairement de l'article 79.8 qui énumère les critères qui doivent obligatoirement guider le commissaire dans l'exercice de ses fonctions:

«Dans l'examen d'une plainte, le commissaire prend en considération notamment les règles de l'art en matière d'activités agricoles, le respect de la législation, de la réglementation et des ordonnances autres que celles prises en vertu de la présente loi qui régissent ces activités ainsi que les conséquences du règlement municipal sur les activités agricoles du plaignant et sur celles des autres producteurs de la zone agricole».

Lorsque l'on examine les pouvoirs du commissaire et particulièrement les éléments qu'il devra obligatoirement prendre en considération dans le cadre de l'examen des plaintes qui lui seront soumises, on constate que son appréciation dépasse largement l'aspect légal du règlement mais porte essentiellement sur son opportunité. C'est le choix des élus municipaux qui est ici soumis au jugement d'un tiers qui

23. Louis MARCEAU, «Le protecteur du citoyen: les institutions publiques traditionnelles et les tribunaux administratifs» (1970) 30 R. du B. 67, 73 (les italiques sont les nôtres).

24. *Le Protecteur du citoyen, 6e Rapport annuel*, Québec, 1974, p. 68. Le protecteur peut occasionnellement formuler des propositions de réforme depuis l'adoption des articles 27.1 et suivants de la Loi en 1987.

POIRIER, Michel

finalement recommandera (sans toutefois pouvoir l'imposer) que le règlement soit maintenu tel quel, modifié ou encore abrogé.

En somme, dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire devra faire ce que le protecteur du citoyen doit, en principe, s'abstenir de faire sauf dans le cadre de l'article 27.3 de la Loi le régissant à savoir, porter un jugement quant à l'opportunité politique de l'adoption d'une mesure législative. Il ne s'agit donc pas ici de protéger les producteurs agricoles contre des gestes fautifs de la fonction publique municipale. Il s'agit de réexaminer le bien fondé ou non d'une mesure législative adoptée par un conseil municipal démocratiquement élu.

Le régime d'immunité

Les nouveaux articles 79.13 à 79.15 créent un régime particulier de responsabilité à l'égard de l'émission de poussières, d'odeurs ou de bruits qui résultent d'activités agricoles en zone agricole. Ces dispositions visent à mettre certaines personnes à l'abri de tous recours en responsabilité à l'égard d'un tiers en raison des poussières, des odeurs ou des bruits qui résultent d'activités agricoles en zone agricole. L'article 79.13 précise de plus qu'une personne ne peut être empêchée par un tiers d'exercer ses activités agricoles si elle les exerce en respectant la législation, la réglementation et les ordonnances prises en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui régissent les poussières, les odeurs ou les bruits résultant d'activités agricoles en zone agricole. L'article 79.14 va jusqu'à imputer au demandeur ou au requérant le fardeau de prouver que la personne qui exerce ses activités agricoles a contrevenu à la législation, à la réglementation ou aux ordonnances prises en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui régissent les poussières, les odeurs et les bruits résultant d'activités agricoles.

Les bénéficiaires de l'immunité varient selon le type d'activité agricole exercée. Ainsi, toute personne qui exerce, en zone agricole, une activité agricole au sens du premier alinéa de l'article 79.1 de la loi en bénéficie. Par contre, il faut être producteur et avoir comme principale occupation l'agriculture pour être en mesure de brandir l'article 79.13 à l'encontre d'une poursuite lorsque l'activité agricole visée est «l'entreposage, le conditionnement, la transformation et la vente des produits agricoles sur la ferme».

L'immunité ne vaut, en second lieu, que dans la mesure où l'activité est exercée conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, à ses règlements et aux ordonnances prises en vertu de ses dispositions. La violation des dispositions d'un règlement municipal sur les nuisances ne

(1989) 20 R.D.U.S.

ferait donc pas perdre le bénéfice de l'article 79.13. La législation québécoise se distingue nettement à cet égard de la législation ontarienne applicable qui confère une immunité au seul producteur agricole qui respecte les règlements municipaux d'urbanisme et un certain nombre de lois provinciales²⁵.

Les poussières, les odeurs et les bruits sont susceptibles d'être des «contaminants» au sens de la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁶. Il est donc prohibé de rejeter ou d'émettre de tels éléments dans l'environnement en vertu de l'article 20 de la Loi s'il «est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens». Il est également prohibé de rejeter un tel contaminant dans l'environnement si un règlement contient une prohibition expresse à cet effet ou d'en rejeter au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement, le cas échéant, et ce, toujours selon l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La preuve de ces

25. Voir, *An Act respecting the protection of Farm Practices*, S.O., 1988, c. 62 dont l'article 2-(1) se lit comme suit:

«2-(1) A person who carries on an agricultural operation and who, in respect of that agricultural operation, does not violate,

- (a) any land use control law;
- (b) the *Environmental Protection Act*;
- (c) the *Pesticides Act*;
- (d) the *Health Protection and Promotion Act*, 1983; or
- (e) the *Ontario Water Resources Act*;

is not liable in nuisance to any person for any odour, noise or dust resulting from the agricultural operation as a result of a normal farm practice and shall not be prevented by injunction or other order of a court from carrying on the agricultural operation because it causes or creates an odour, a noise or dust».

L'article 1 précise, par ailleurs, que l'expression «land use control law» means any Act and any regulation, plan or by-law made under the authority of an Act that restricts or prescribes the use to which land or premises may be put or the nature of business or activities that may be carried on on any land or premises;»

26. Art. 1, par. 5° de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (L.Q.E.). Voir, entre autres, *R. C. Alex Couture Inc.*, (1984) C.S.P. 1145 et *Prette c. Alex Couture*, J.E. 86-396, C.U.M. c. 102048 *Canada Ltée*, J.E. 83-432, *Bourassa c. Entreprises B.C.P. Ltée*, J.E. 81-725.

POIRIER, Michel

éléments incombe toutefois au poursuivant.

L'article 79.13 s'ajoute aux dispositions de l'article 100 de la loi qui prévoit déjà un régime particulier visant à immuniser des producteurs agricoles contre certains recours dans le cas de pollution. L'article 100 ne protégeait que l'exploitation de production animale construite ou agrandie en vertu d'un certificat d'autorisation délivré suivant les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ce, antérieurement à l'érection d'un bâtiment résidentiel, commercial, industriel ou institutionnel. La disposition confère également une certaine protection aux fermes d'élevage d'animaux établies ou agrandies avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec.

Par comparaison avec l'article 100, l'article 79.13, même interprété restrictivement comme il se doit, n'en élargit pas moins le champ de l'immunité en paralysant les recours en responsabilité à l'égard d'un tiers et en injonction en raison des poussières, des odeurs ou des bruits qui résultent des activités agricoles et en prescrivant que la personne ne peut être empêchée d'exercer ses activités agricoles. Contrairement à l'article 100, les nouvelles dispositions s'appliquent à toutes les activités agricoles au sens de l'article 79.1 sans égard à l'antériorité ou non de l'établissement de l'exploitation agricole.

L'avant-dernier alinéa de l'article 100 vient préciser que l'immunité conférée ne s'applique pas «si les dommages résultent d'une faute intentionnelle ou grossière ou s'ils ne découlent pas directement d'activités reliées à la production animale». L'article 79.13 ne contient pas de précisions équivalentes mais il nous paraîtrait pour le moins harsardeux d'imputer au législateur l'intention de protéger, par le biais de l'article 79.13, les personnes commettant une faute intentionnelle ou grossière.

Les récents amendements contiennent des mesures qui visent à prévenir des situations conflictuelles entre voisins en zone agricole. Le nouvel article 79.15 de la Loi édicte qu'une personne qui désire ériger sur son lot situé en zone agricole un bâtiment autre qu'agricole, doit respecter à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes toutes les normes de distance imposées à ces dernières dans l'application de toute loi ou de tout règlement en vigueur lors de l'érection.

En vertu de la nouvelle disposition, «la corporation municipale ne peut délivrer un permis de construction lorsque cette norme n'est pas respectée par le propriétaire du lot visé par la demande sauf si ce dernier dépose, pour fins d'enregistrement, au bureau de la division d'enregistrement concerné, une déclaration par laquelle il renonce, à

(1989) 20 R.D.U.S.

l'égard de chacune des exploitations agricoles avoisinantes devant respecter une telle norme de distance, aux recours qu'il aurait pu invoquer s'il avait lui-même respecté les normes imposées».

L'érection d'un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole est fréquente. Par exemple, elle peut résulter de l'exercice de droits acquis conformément aux articles 101 et suivants de la Loi ou encore, faire suite à une autorisation de la commission. Enfin, faut-il rappeler qu'une résidence, même celle d'un agriculteur, est un bâtiment autre qu'agricole au sens de la loi?

En vertu des nouvelles dispositions, l'érection d'un bâtiment non agricole près d'une exploitation agricole ne pourra se faire en deçà des normes qui devraient s'appliquer dans l'hypothèse de l'implantation d'un bâtiment agricole à proximité d'une construction non agricole sauf si le propriétaire renonce à ses droits en la manière prévue. C'est la règle de la réciprocité.

L'article 79.15 réfère aux lois et règlements provinciaux qui imposent des normes de distance à respecter par rapport à des bâtiments autres qu'agricoles lorsque l'on désire implanter une construction agricole. A l'heure actuelle, de telles normes sont à peu près inexistantes et se retrouvent dans le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*²⁷. L'article 79.15 vise également les règlements municipaux susceptibles d'imposer de telles normes de distance en vertu du paragraphe 4^o du second alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement* de même que l'avant-dernier alinéa de la même disposition.

Le fonds spécial

Les dernières dispositions de la nouvelle section prévoient la mise sur pied d'un fonds spécial destiné à «assurer la défense des producteurs contre qui une action en dommages-intérêts ou une procédure en injonction est intentée en raison des poussières, des odeurs ou des bruits qui résultent d'activités agricoles» (art. 79.16). On ne pourra avoir recours au fonds que dans la mesure où la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les règlements adoptés sous son empire ont été respectés par le producteur. Les articles 79.17 à 79.25 prescrivent diverses règles quant à la mise en place et la gestion du fonds. Ces dispositions sont, à notre connaissance, sans précédent au Canada.

27. *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*, R.R.Q. c. Q-2, r. 18.

POIRIER, Michel

CONCLUSION

La *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole* a été adoptée malgré la vive opposition du monde municipal²⁸.

L'identification de secteurs exclusifs modifiera de façon sensible le contexte de la planification à l'échelle régionale et locale. On peut mettre en doute la sagesse d'introduire de telles mesures au moment où les schémas viennent d'être adoptés et que le processus de révision des zones agricoles est formellement ou factuellement complété dans la majorité des M.R.C. du Québec.

La nouvelle section sur les activités agricoles traduit, par ailleurs, une méfiance sans précédent à l'égard des institutions municipales. Plutôt que de chercher à intégrer davantage les producteurs agricoles à la vie municipale, le gouvernement en fait une classe à part. Au lieu de définir des procédures d'arbitrage de nature à harmoniser des intérêts divergents, le gouvernement met en place des mécanismes conçus apparemment sur mesure pour favoriser la confrontation. Dans ce contexte, la résistance des élus municipaux est fort compréhensible.

28. «L'Assemblée nationale suspend ses travaux pour permettre une médiation entre ministres», *Le Devoir*, 6 avril 1989, p. 2 et le *Journal des débats*, deuxième session, trente-troisième législature, commissions parlementaires, CAPA-283 à CAPA-675.