

RENONCIATION AUX DISTANCES SÉPARATRICES RELATIVES AUX ODEURS AGRICOLES : UNE ATTITUDE IRRESPONSABLE DE CERTAINES DIRECTIONS RÉGIONALES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

1. PRÉSENTATION

Des sources sérieuses indiquent que certaines directions régionales du ministère de l'Environnement encouragent les municipalités à appliquer l'alinéa 1 de l'article 7 de la *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en matière agricole*¹, ci-après appelée *Directive relative aux odeurs*.

Cela est surprenant. À fin de l'année 1998, tous les ministères concernés² avaient admis, dans un document écrit visant à répondre à des demandes de clarification qui avaient été formulées par la COMBEQ³, que cet alinéa 1 de l'article 7 allait au-delà de la loi, particulièrement de l'article 79.2 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁴, ci-après appelée *L.P.T.A.A.*, et était donc illégal.⁵ Il semble, malheureusement, qu'il faille revenir sur cette question.

Pour les fins de la présente, rappelons d'abord le libellé de cet article 7, alinéa 1 :

« Les distances séparatrices à respecter valent dans les deux sens : c'est le principe de la réciprocité. S'il y a un usage agricole voisin et préexistant au moment où on désire établir un usage non agricole en zone blanche contiguë à la zone verte, la distance à respecter est la même que si on avait été dans la situation inverse, c'est-à-dire celle qu'il aurait été nécessaire de préserver si l'usage non agricole voisin avait préexisté à l'implantation de l'usage agricole en question. Il est toutefois entendu que l'article 79.2, qui a été introduit dans la *Loi sur la protection du territoire agricole* par la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives* afin de favoriser la protection des activités agricoles, peut être utilisé par une municipalité.

(...) »

¹ G.O.Q., partie II, 18 mars 1998, p. 1582

² Ministère de l'Environnement, Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation et Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

³ Corporation des officiers municipaux en bâtiment de l'environnement du Québec

⁴ L.R.Q., c. P-41.1

⁵ Cela semblait également régler le sort de l'article 7, alinéa 1, de la Partie II des orientations complémentaires d'aménagement transmises aux MRC par le MAMM en juin 1997, soit « Les Orientations du gouvernement en matière d'aménagement : la protection du territoire et des activités agricoles (Document complémentaire) », laquelle « Partie II » est intitulée, comme on le sait, « Paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en milieu agricole ».

Ce que certaines directions régionales du ministère de l'Environnement encouragent présentement les municipalités à faire peut être résumé comme suit :

- exiger des promoteurs qui veulent construire des résidences en zone blanche la renonciation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* lorsque les constructions sont projetées en bordure de la zone agricole provinciale ;
- exiger une telle renonciation parfois en regard de la distance séparatrice exigible par rapport à une résidence, parfois quant à la distance séparatrice exigible par rapport au périmètre urbain.

2. L'ILLÉGALITÉ À TOUS ÉGARDS DE L'ARTICLE 7, ALINÉA 1, DE LA *DIRECTIVE RELATIVE AUX ODEURS*

2.1 Portée de la renonciation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*

L'article 79.2 *L.P.T.A.A.* est ainsi libellé :

« En zone agricole, une personne qui désire ériger sur un lot un bâtiment autre qu'agricole doit respecter à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes toute norme de distance imposée à ces dernières dans l'application d'une loi ou d'un règlement en vigueur lors de l'érection ou dans l'application d'un règlement municipal relatif aux odeurs.

La municipalité 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'inscription au registre foncier du bureau de la publicité des droits concerné, une déclaration par laquelle il renonce, à l'égard de chacune des exploitations avoisinantes devant respecter une telle norme de distance, aux recours qu'il aurait pu invoquer s'il avait lui-même respecté les normes imposées.

Cette déclaration a l'effet d'une servitude réelle ; malgré l'article 1181 du Code civil du Québec, elle s'établit par une déclaration inscrite contre le lot visé par la demande et contre chacun de ceux sur lesquels sont situés les bâtiments ou infrastructures servant à l'activité agricole soumise aux normes de distance. »

Comme on le voit, cette disposition impose à celui qui veut ériger un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole provinciale l'obligation de fournir une renonciation aux recours qu'il aurait pu invoquer contre les exploitations agricoles avoisinantes pour les forcer à respecter les distances séparatrices qui leur sont imposées aux fins de la protection contre les inconvénients d'odeurs créés par les activités agricoles.

Soulignons au passage que l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* prohibe le fait d'ériger un bâtiment autre qu'agricole à l'intérieur de toute distance séparatrice imposée à toute exploitation agricole avoisinante. La renonciation constitue le moyen par lequel la personne qui désire ériger une telle construction pourra obtenir son permis de construction de la municipalité et voir écarter l'interdiction de construction.

2.2 La renonciation aux distances séparatrices en regard des résidences, en zone blanche

Cette obligation de renonciation s'applique-t-elle en zone « blanche » ? La réponse à cette question se trouve dans les trois premiers mots de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*, soit les mots « **En zone agricole** » !

Incontestablement et de façon incontournable, le législateur a clairement indiqué que la prohibition de construire un bâtiment autre qu'agricole (telle une résidence) à l'intérieur d'une distance séparatrice imposée à une exploitation agricole avoisinante (et donc l'applicabilité de l'obligation de renonciation) n'existe qu'en zone agricole provinciale et nulle part ailleurs.

La règle prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* s'applique indépendamment du libellé de toute réglementation municipale. En effet, il ne s'agit pas d'une disposition habilitant les municipalités à réglementer ou à exercer un pouvoir comme ce l'est pour l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁶ (ci-après appelée *L.A.U.*) qui autorise une municipalité locale à adopter un règlement de zonage. Il s'agit d'obligations imposées par la loi aux municipalités et à ceux qui veulent ériger des bâtiments autres qu'agricoles en zone agricole provinciale.

La renonciation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* vise les normes de distance imposées aux exploitations agricoles avoisinantes par une loi ou un règlement provincial relatif à la protection des eaux et du sol ou par un règlement municipal relatif aux odeurs. De telles normes sont considérées par les tribunaux comme des normes d'ordre public auxquelles on ne peut déroger.

L'exemple que nous pourrions donner pour illustrer notre raisonnement est celui, hypothétique, où deux propriétaires voisins de résidences situées dans le périmètre urbain décideraient, par servitude inscrite au bureau de la publicité des droits, de se dispenser mutuellement du respect des normes prévues dans la réglementation municipale en matière de marges latérales : tous conviendront que cela est impossible et que les normes réglementaires s'appliqueront indépendamment de toute entente de servitude intervenue entre les deux propriétaires en question.

D'autre part, s'il est une règle solidement établie en droit, c'est bien celle voulant qu'une municipalité ne dispose que des pouvoirs qui lui ont été délégués et d'aucun autre. Une autre règle rivalise d'importance avec celle-ci et c'est celle qui garantit la libre jouissance du droit de propriété à moins d'une disposition légale expresse au contraire.

⁶ *L.R.Q.*, c. A-19.1

En raison de ces deux principes juridiques, une municipalité ou une MRC ne pourrait imposer l'obligation à une personne de fournir une renonciation de la nature de celle prévue à l'article 79.2 L.P.T.A.A. en dehors des cas prévus à cet article. C'est donc dire qu'une telle exigence n'est possible qu'en zone agricole provinciale.

Incidentement, il a fallu que le législateur prévoit une telle possibilité à l'article 79.2 L.P.T.A.A. pour qu'on puisse imposer l'obligation de renonciation prévue à cet article à une personne désirant ériger une résidence en zone agricole provinciale. Pour qu'une municipalité ou une MRC puissent exiger une telle renonciation en dehors de la zone agricole provinciale, il faudrait donc une disposition législative claire habilitant les municipalités à le faire.

Une MRC ou une municipalité ne peuvent donc exiger une telle renonciation en dehors de la zone agricole provinciale dans les conditions législatives actuelles.

De toute façon, une telle renonciation à la distance séparatrice relative aux résidences, même si elle pouvait être légalement fournie ou exigée, serait tout à fait inutile sans renonciation à la distance séparatrice relative au périmètre urbain : cette dernière distance séparatrice est en effet plus importante que celle relative aux résidences et une renonciation à la distance séparatrice protégeant le périmètre urbain est de toute façon illégale.

2.3 Renonciation à la distance séparatrice relative aux périmètres urbains

Le périmètre urbain n'appartient pas à la municipalité ou à un promoteur désirant y construire des résidences : il s'agit d'un découpage territorial émanant du schéma d'aménagement et prévu dans ce dernier suite à des négociations entre le monde agricole, la MRC, la municipalité locale et la C.P.T.A.Q.

Il s'agit d'une aire territoriale déterminée à des fins de gestion publique, indépendamment des titulaires des titres de propriété des lots qu'on y retrouve. Ce périmètre est déterminé à des fins d'administration publique en vertu de la L.A.U., selon un régime d'adoption et d'approbation complexe et hiérarchisé.

La municipalité ne peut, par résolution, renoncer aux distances séparatrices applicables en vertu de la *Directive relative aux odeurs* entre ce périmètre et les usages agricoles exercés dans la zone agricole provinciale voisine, comme s'il s'agissait, pour un propriétaire, de consentir une espèce de « servitude environnementale ».

Si la municipalité veut intervenir en matière de distances séparatrices, que ce soit en regard du périmètre urbain ou de toute autre entité (maison d'habitation, immeuble protégé, rue), ce n'est qu'en vertu de ses pouvoirs de légiférer les usages et les distances séparatrices devant être laissées libres entre les usages qu'elle peut le faire.

Cela étant précisé, vous n'êtes pas sans savoir que ce n'est pas par résolution qu'un conseil peut légiférer en matière de distances séparatrices. La *L.A.U.* est en effet très claire à cet égard : **c'est par règlement que le conseil doit procéder**, règlement assujéti par ailleurs à de multiples règles quant à son adoption et son entrée en vigueur (avis, publication, consultation et approbation).

Lorsque certaines directions régionales du ministère de l'Environnement demandent aux municipalités d'autoriser une dérogation à la distance séparatrice exigible en vertu de la *Directive relative aux odeurs* entre les activités agricoles et le périmètre urbain de la municipalité, elles demandent aux municipalités de faire par résolution ce qu'elles doivent faire par règlement.

3. CONCLUSIONS

Il nous apparaît très clair en regard de la loi que le pouvoir des municipalités d'exiger en zone blanche une renonciation aux distances séparatrices résultant de l'application des paramètres de la *Directive relative aux odeurs*, même lorsque les résidences sont projetées en bordure de la zone agricole provinciale, est inexistant, tant en regard de la distance visant à protéger les résidences que celle visant à protéger le périmètre urbain.

Cette illégalité est telle qu'elle pourrait être invoquée par le bénéficiaire même de la renonciation, par celui qui l'a fournie, par tout tiers en subissant préjudice ou par toute autorité publique désirant assurer le respect des normes d'ordre public applicables, tel la municipalité concernée ou le ministère de l'Environnement.

Bref, lorsque des directions régionales du ministère de l'Environnement encouragent les municipalités à adopter pour pratique le fait d'exiger d'un promoteur de fournir une renonciation aux distances séparatrices en zone blanche, celles-ci n'agissent véritablement pas comme des « amies » des municipalités...

21-11-2000

Daniel Bouchard
LAVERY, DE BILLY