

« LES BIOSOLIDES, UNE RICHESSE POUR NOS SOLS »

**QUELQUES NOTES SUR LES POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES
DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE D'UTILISATION
À DES FINS DE VALORISATION AGRICOLE
DE MATIÈRES RÉSIDUELLES
DES PAPETIÈRES**

COLLOQUE DU CPVQ

**Château Montebello
16 mars 2000**

**Me Daniel Bouchard
(418) 266-3055**



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Une vision moderne

1. PRESENTATION

Lorsqu'on se questionne sur les pouvoirs réglementaires d'une municipalité, c'est toujours vers la loi qu'il faut d'abord se tourner pour trouver la réponse. Par la suite, lorsqu'existent des ambiguïtés sur la portée des pouvoirs municipaux, il faut avoir recours à la jurisprudence, mais aussi à la doctrine, laquelle peut aider à interpréter la portée de la loi et de la jurisprudence.

Généralement, une étude de la loi indique rapidement que les pouvoirs réglementaires des municipalités en regard d'une activité peuvent être multiples et concerner divers aspects. On sait par exemple qu'une municipalité peut régir des activités en tant qu'usage, lieu d'implantation, norme de construction, norme de recul, distance séparatrice et nombre d'autres aspects.

Une fois identifier les divers pouvoirs réglementaires des municipalités en regard d'une activité précise, on ne peut arrêter là notre examen de la loi. L'expérience démontre en effet qu'il existe souvent des dispositions législatives générales pouvant limiter ou encadrer d'une certaine façon l'exercice des pouvoirs conférés aux municipalités. Il s'agit alors de prendre la mesure de ces limites et d'identifier ce qu'il reste des pouvoirs municipaux, compte tenu de ces restrictions législatives. Encore une fois, la jurisprudence et la doctrine peuvent nous aider dans cet exercice.

Tout cet inventaire des pouvoirs des municipalités se trouve généralement faciliter par l'existence de réglementation municipale. En l'absence d'« exemple réglementaire », l'analyse des pouvoirs municipaux devient plus théorique et plus difficile. L'absence de réglementation municipale incidemment limite la richesse de l'expérience jurisprudentielle. L'analyste est alors obligé de procéder par analogie, laquelle est toujours plus défailante que l'utilisation d'un exemple direct.

Relativement au sujet soulevé dans le cadre du présent exposé, c'est exactement la difficulté à laquelle nous nous sommes trouvés confronter. La réglementation municipale de l'utilisation à des fins de valorisation agricole de matières résiduelles des papetières est pour ainsi dire inexistante (ou à tout de moins, si elle existe, elle nous est inconnue). Le présent exposé est donc largement spéculatif et théorique.

Il faut donc voir ce qui suit comme étant l'ébauche d'une réflexion sur la question ébauche soumise avec beaucoup de réserves et en espérant les commentaires de tout ordre pouvant permettre de faire avancer la réflexion.



2. COMMENTAIRES SUR LES POSSIBLES POUVOIRS MUNICIPAUX

Au sens de la législation environnementale, les boues de papetières sont des matières résiduelles fertilisantes dont la valorisation à des fins agricoles est autorisée et régie par le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* (R.R.Q. c. Q-2, r. 12.1), ci-après appelé Q-2, r. 12.1, et le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.R.Q. c. Q-2, r. 1.001), ci-après appelé Q-2, r. 1.001.

La valorisation à des fins agricoles des boues de papetières est donc une activité régie par la réglementation provinciale adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2), ci-après appelée la *L.Q.E.* Dès lors, une municipalité se doit d'agir avec prudence lorsqu'elle envisage réglementer cette activité. L'alinéa 5 de l'article 124 *L.Q.E.* prévoit en effet que tout règlement municipal portant sur le même objet qu'un règlement adopté en vertu de la *L.Q.E.* est inopérant :

« (...)

Ces règlements prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre. Avis de cette approbation est publié sans délai à la *Gazette officielle du Québec*.

(...) »

On sait que la Cour d'appel a eu à se prononcer sur la portée de cette disposition en regard de règlements municipaux portant sur le même objet qu'un règlement adopté en vertu de la *L.Q.E.* et que l'examen qu'elle en a fait a entraîné l'adoption de règles jurisprudentielles sévères à cet égard. Ainsi, la Cour d'appel a précisé notamment :

- qu'un règlement municipal ne pouvait compléter un règlement provincial sur un objet déjà visé par un règlement provincial (**Municipalité de St-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec inc.**, (1992) R.J.Q. 875) ;
- que l'objet réglementé dans la réglementation provinciale devait s'interpréter largement et non restrictivement (**Gestion Raymond Denis c. Ville de Val-Bélair**, J.E. 96-2190).



La Cour d'appel n'a pas pour autant conclu que l'article 124, al. 5, *L.Q.E.* entraînait la stérilisation de tout pouvoir municipal en regard d'activités réglementées par une réglementation provinciale adoptée en vertu de la *L.Q.E.* En effet, dans l'affaire **St-Michel-Archange** ci-haut citée notamment, la Cour d'appel a souligné que si la réglementation municipale avait été adoptée aux fins d'un objet et d'un pouvoir conférés notamment par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (*L.R.Q. c. A-19.1*), ci-après appelée *L.A.U.*, la réglementation municipale était alors valide.

Par exemple, si une municipalité a réglementé les endroits où peuvent être implantées des activités industrielles par ailleurs réglementées quant à ses aspects environnementaux par un règlement adopté en vertu de la *L.Q.E.*, la réglementation municipale sera considérée valide et opposable à ces activités, puisque ne portant pas sur le même objet que la réglementation provinciale.

Cela étant précisé, il n'est pas assuré que l'on puisse affirmer que l'utilisation à des fins de valorisation agricole de matières résiduelles de boues de papetières constitue un usage que les municipalités pourraient prétendre pouvoir zoner. D'aucuns pourraient prétendre en effet, fort raisonnablement, qu'au sens de la *L.A.U.* l'utilisation de boues de papetières à des fins de valorisation agricole est un mode d'exploitation faisant partie d'un usage et non un usage.

Partant, il est loin d'être établi que les municipalités puissent zoner l'utilisation de boues de papetières à des fins de valorisation agricole. C'est une hypothèse cependant qu'on aurait tort d'écarter trop rapidement et qui pourrait être exploitée par une municipalité.

On peut imaginer en effet qu'une municipalité identifie comme étant un usage faisant partie d'une classe d'usages agricoles le fait de cultiver le sol en le valorisant au moyen de boues de papetières. Si la jurisprudence admettait qu'il s'agit bien là d'un type d'usage, dès lors la municipalité serait autorisée à en régir l'implantation sur son territoire dans son règlement de zonage.

Étant établie cette ambiguïté quant à la possibilité pour les municipalités de régir les lieux sur leur territoire où peut se réaliser l'épandage de boues de papetières à des fins de valorisation agricole, il demeure que les municipalités disposent d'autres pouvoirs de réglementation en la matière.



Pensons par exemple à leur pouvoir de régir les distances séparatrices devant être respectées entre usages et constructions différents dans une zone ou dans des zones contiguës (art. 113 al. 2, par. 4 *L.A.U.*).

Il est vrai que ce pouvoir est restreint par le 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.* qui prévoit qu'un règlement de zonage ne peut réglementer les constructions ou usages agricoles en zone agricole provinciale qu'« aux fins d'assurer la protection d'une source de provisionnement en eau ou d'atténuer des inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles ». Il n'empêche, à notre avis, que les pouvoirs municipaux à cet égard sont assez larges, sous réserve bien sûr du traditionnel pouvoir de la Cour supérieure de venir annuler ou déclarer inopérante toute réglementation municipale faisant preuve de mauvaise foi, d'abus de pouvoir ou de discrimination.

Les municipalités disposent d'une marge de manœuvre assez grande selon nous quant aux distances séparatrices dont elles peuvent exiger le respect lors de l'épandage de boues de papetières à des fins agricoles et quant à la façon de déterminer ces distances séparatrices.

Certains pourraient croire que la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (L.Q. 1996 c. 26), ci-après appelée *Projet de loi 23*, est venue donner une portée quasi-réglementaire à la *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricoles*, ci-après appelée *Directive sur les odeurs* et que cette directive restreint passablement la marge de manoeuvre des municipalités dans ce domaine. Cela est faux

Il ne faut pas perdre de vue que cette *Directive sur les odeurs* n'encadre l'exercice des pouvoirs réglementaires municipaux qu'en regard de l'utilisation pour fin de valorisation agricole de déjections animales. Elle ne restreint en rien le pouvoir des municipalités de réglementer les distances séparatrices pouvant être imposées dans le cas de la valorisation de matières résiduelles des papetières à des fins agricoles.

Nous affirmons donc que les municipalités peuvent régir les distances séparatrices dans ce domaine et ce, même si une lecture littérale du second paragraphe du 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.* peut laisser croire que le pouvoir des municipalités en matière de distances séparatrices se limite aux déjections animales. Rien ne laisse croire à une telle intention du législateur.



Cela étant précisé, outre leurs pouvoirs de zonage et de réglementation des distances séparatrices, les municipalités peuvent, comme on le sait, régir les normes de construction et d'exercice d'activités sur leur territoire. De là cependant à affirmer que les municipalités puissent normer l'implantation et l'exploitation des plates-formes des lieux d'entreposage et de compostage des résidus de pâtes et papiers, ainsi que les modes d'épandage de ceux-ci, il y a une distance que nous ne pouvons franchir. En effet, le Q-2, r. 12.1 notamment, quoique fort limité en la matière, régit ces questions. Il ne revient donc pas aux municipalités, selon toute probabilité, d'intervenir à ce niveau.

Une dernière voie réglementaire demeure cependant possible à notre avis pour les municipalités : elles pourraient prévoir dans leur réglementation relative à l'émission des permis et certificats, une section visant à régir les demandes d'attestation de non-contravention à la réglementation municipale, attestation nécessaire, on le sait, dans tous les cas où un certificat d'autorisation doit être obtenu du ministre de l'Environnement.

Dans le cadre d'une telle attestation, il faut qu'une municipalité déclare si le projet en question (ici, l'utilisation de boues de papetières à des fins agricoles) contrevient à la réglementation municipale. Or, un examen des textes réglementaires et législatifs provinciaux indique que l'expression « réglementation municipale » doit ici être prise au sens large. C'est donc dire que la municipalité doit attester si le projet est conforme à tous ses règlements municipaux (zonage, construction, nuisance, lotissement, etc.) et non seulement à son règlement de zonage.

Dès lors, par effet nécessaire, une municipalité pourrait fort bien exiger que le demandeur d'une attestation de non-contravention lui fournisse suffisamment d'informations pertinentes pour déterminer si le projet en cause contrevient ou non, dans tous ses aspects, à la réglementation municipale concernée. Dès lors, la municipalité pourrait exiger des informations telles :

- le nom de l'agriculteur qui procédera à l'épandage ;
- le nom du ou des propriétaires des terres où seront réalisés les épandages ;
- les lots visés ;
- la localisation sur un plan des superficies d'épandage et des lieux d'entreposage ;



- une copie de l'autorisation d'utilisation des fins autre qu'agricole, le cas échéant ;
- la quantité de matières épandues ;
- une lettre en vertu de laquelle l'agriculteur qui utilisera les fertilisants agricoles s'engage à procéder à l'épandage sur le lot mentionné dans sa demande et à l'intérieur des superficies en cause ;
- la localisation du lieu d'entreposage s'il en est ;
- le nombre, le lieu et les dimensions des lieux de compostage s'il en est ;
- etc.

On observe incidemment qu'il existe un vide réglementaire à cet égard dans la majorité des réglementations municipales. C'est un vide réglementaire que les municipalités pourraient songer à corriger sous peu.

3. CONCLUSIONS

Ce qui précède ne constitue que l'ébauche d'une réflexion sur laquelle il faudra revenir. Nous n'affirmons rien de péremptoire ; nous formulons des pistes de réflexion. Cela étant précisé, deux remarques additionnelles s'imposent en terminant.

D'abord, il ne faut pas perdre de vue que les articles 1.1 et 79.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q. c. P-41.1)*, ci-après appelée *L.P.T.A.A.*, prévoit que les MRC sont tenues, dans l'exercice de leurs pouvoirs en matière d'aménagement et d'urbanisme, d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles en zone agricole provinciale.

Cette disposition aura un effet direct sur toute MRC qui voudrait insérer dans le document complémentaire de son schéma des normes de distances séparatrices en matière d'épandage de boues de papetières sur des terres agricoles, normes qu'elles voudraient voir ainsi être rendues obligatoires pour les municipalités locales par le mécanisme de conformité que l'on connaît prévu dans la *L.A.U.*



Ensuite, en raison d'une disposition transitoire du *Projet de loi 23* (article 78.3) et d'une disposition de la *L.A.U.* (article 148.6), tout règlement municipal affectant la zone agricole provinciale doit, aux fins de l'obtention de son attestation de conformité au schéma, être soumis à l'appréciation du comité consultatif agricole (c.c.a.) de la MRC, lequel décide de la conformité en tenant compte de l'avis de son c.c.a. Il en est de même incidemment de toute modification ou révision du schéma affectant la zone agricole provinciale de la MRC, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole s'enquérant, avant de décider de la conformité du schéma aux orientations gouvernementales, de la position adoptée par le c.c.a. de la MRC. Voilà un autre aspect de la question qu'il faudra considérer.

2000-02-08



LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Une vision moderne