

La Directive sur les odeurs : une odeur réglementaire

COPIE

1. Présentation

Le 3 avril dernier, dans une affaire relative à l'agrandissement d'une porcherie, la Cour supérieure rejetait une requête en révision judiciaire de **Ferme du porc bonheur inc.**¹ à l'encontre d'une décision du Tribunal administratif du Québec (ci-après appelé « T.A.Q. »). La Cour a confirmé l'interprétation du T.A.Q. sur la nature et la portée de la *Directive sur les odeurs*². La présente vise à faire état de cette interprétation et à la commenter.

2. Les faits

Ferme du porc bonheur inc. (ci-après appelée « la **Ferme** ») avait obtenu en 1994 les certificats d'autorisation nécessaires à l'agrandissement et l'exploitation d'une porcherie d'engraissement et d'une maternité porcine. En 1997, alors qu'une partie des travaux est déjà réalisée et avant d'entreprendre la deuxième étape du projet, la **Ferme** s'adresse au ministère de l'Environnement (ci-après appelé « Environnement-Québec »), afin que soient modifiés ses certificats d'autorisation. La **Ferme** désirait augmenter les superficies de plancher de ses installations, sans toutefois augmenter le nombre d'unités animales.

Comme la réglementation provinciale applicable avait été modifiée dans l'intervalle, Environnement-Québec a avisé la **Ferme** que les modifications envisagées devaient faire l'objet de nouvelles demandes de certificats. Or, il s'est avéré que certains problèmes se posaient en regard des nouvelles règles introduites, dont un relativement aux normes de distances exigibles en vertu de la nouvelle *Directive sur les odeurs*. Plus précisément, la distance séparatrice devant être respectée par la **Ferme** entre ses installations et les propriétés avoisinantes était supérieure à la distance réellement existante.

¹ *Ferme du porc bonheur inc. c. Tribunal administratif du Québec*, C.S. Québec, no 200-05-012113-994, 3 avril 2000, j. Gaétan Pelletier.

² *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole*, G.O.Q., Partie 2, 18 mars 1998, 130^e année, no 12, p. 1582.

Auparavant, en vertu de l'ancienne *Directive relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale*, une simple entente écrite avec les propriétaires des terrains voisins suffisait pour que Environnement-Québec autorise une implantation dérogeant aux distances séparatrices prescrites. Cette possibilité était incidemment fondée sur ce passage de la directive :

« Dans certains cas particuliers, des exigences supplémentaires pourraient être demandées, comme il pourrait y avoir dérogation aux présentes normes si le ministère juge que la qualité de l'environnement peut quand même être protégée. »

La logique qui prévalait était la suivante : l'ancienne directive constituait un guide d'application et le certificat d'autorisation était émis en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après appelée « L.Q.E. »)³. Le ministre avait donc toute discrétion pour exiger les normes de distances qu'il désirait et donc renoncer à certaines normes de distances qu'il avait pu juger bon par ailleurs d'appliquer dans d'autres dossiers.

Dans les faits, Environnement-Québec avait pris l'habitude d'accepter de déroger aux normes de distances prévues dans l'ancienne directive si le requérant d'un certificat d'autorisation lui fournissait la preuve qu'une entente était intervenue entre lui et ses voisins sur la dérogation espérée.

Or, la nouvelle *Directive sur les odeurs* vient en quelque sorte modifier cette façon de faire puisque son article 8 prévoit dorénavant ce qui suit :

« Les distances prescrites à l'égard des installations d'élevage et des lieux d'entreposage des engrais de ferme en vertu des dispositions de présente directive (SIC) peuvent être écartées si une servitude est dûment constituée et inscrite au registre foncier contre le lot de chaque propriétaire avoisinant qui, par sa servitude, consent à ce qu'une distance inférieure à celle prévue dans la présente directive soit respectée et renonce aux recours qu'il aurait pu autrement exercer si une telle norme de distance n'avait pas été respectée, le tout, en faveur du lot où se situe l'installation d'élevage ou le lieu d'entreposage des engrais de ferme. »

³ L.R.Q. c.Q-2

La **Ferme** étant confrontée à deux propriétaires voisins refusant d'accéder à sa demande de servitude, Environnement-Québec a refusé la délivrance des certificats d'autorisation. Le ministre a en effet été d'avis que les prescriptions de la nouvelle *Directive sur les odeurs* étaient impératives, de portée réglementaire, et qu'il ne pouvait que refuser la demande de la **Ferme** puisqu'elle ne rencontrait pas les exigences de l'article 8 concernant l'obligation d'inscrire des servitudes au registre foncier.

3. Décision du T.A.Q. et jugement de la Cour supérieure

La **Ferme** a décidé de contester cette décision de Environnement-Québec et en a appelé devant le T.A.Q. Elle a essentiellement soutenu que la *Directive sur les odeurs*, de par sa nature, n'était qu'un guide servant d'encadrement à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre et qu'elle ne saurait avoir la portée et l'effet d'un règlement. Elle a soutenu par ailleurs que le fait de soumettre l'obtention de certificats d'autorisation à l'octroi, par les voisins, de servitudes inscrites au registre foncier, constituait une sous-délégation illégale de pouvoirs en faveur d'un tiers.

Le T.A.Q. a rejeté l'appel de la **Ferme**, confirmant essentiellement l'analyse de Environnement-Québec la **Ferme** a alors demandé à la Cour supérieure de réviser la décision du T.A.Q. La Cour supérieure a maintenu la décision de Environnement-Québec pour des motifs différents de ceux retenus par le T.A.Q.

En effet, alors que le T.A.Q. affirme que la « *Loi agricole de 1996⁴ confère à la Directive la portée, l'effet et le statut d'un règlement municipal et retire au ministre toute discrétion dans son application* », la Cour supérieure insiste sur le fait que cette affirmation du T.A.Q. « *mérite quelques nuances* »⁵. En effet, contrairement au T.A.Q., la Cour supérieure n'affirme pas que la *Directive sur les odeurs* est un règlement au sens strict. La Cour retient que même si les exigences posées par l'article 8 de la *Directive sur les odeurs* étaient rencontrées par un requérant, le ministre pourrait, en vertu de l'article 22 L.Q.E., refuser malgré tout d'émettre les certificats d'autorisation « *s'il est d'avis que les particularités du projet le justifient* ». La Cour ajoute :

« À cette étape du processus, les distances prescrites dans la *Directive* servent de guide au ministre dans l'exercice de sa discrétion »⁶.

⁴ *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).

⁵ Page 14 du jugement de la Cour supérieure.

⁶ Pages 13 et 14.

Par contre, et c'est là l'essentiel à retenir, la Cour considère qu'en raison des articles 87 et 88 de la *Loi agricole de 1996*, la directive a, en regard des règles d'immunité de poursuite (article 79.17 L.P.T.A.A.) et d'implantation de bâtiments autres qu'agricoles en zone agricole provinciale (article 79.2 L.P.T.A.A.) une valeur réglementaire, tant et aussi longtemps qu'un règlement municipal conforme aux orientations gouvernementales issues de la *Loi agricole de 1996* n'aura pas établi des distances séparatrices aux fins de protection contre les odeurs en vertu de l'article 113 (3) L.A.U.

Le raisonnement de la Cour est donc à l'effet que bien que le ministre ne soit pas tenu de délivrer un certificat d'autorisation si les prescriptions de l'article 8 de la *Directive sur les odeurs* sont rencontrées, il ne peut, en émettre par ailleurs si ces prescriptions ne sont pas respectées. La *Directive sur les odeurs* a donc une double nature selon la finalité en cause, « guide » sur certains aspects et « règlement » sur d'autres.

4. Un jugement par ailleurs décevant

Bien que savamment et heureusement dosé, le jugement de la Cour supérieure nous laisse sur notre appétit. En effet, il est une question qu'il a omis d'approfondir et c'est celle de la légalité de la procédure de dérogation prévue à l'article 8 de la *Directive sur les odeurs*. Il s'agit pourtant d'une question fondamentale.

L'ancienne directive, alors « guide » pour Environnement-Québec, prévoyait simplement que Environnement-Québec pouvait autoriser des dérogations. L'article 8 de la nouvelle *Directive sur les odeurs* prévoit quant à lui une méthode officielle de dérogation aux normes de distances séparatrices.

Or, les articles 87 et 88 de la *Loi agricole de 1996* réfèrent aux normes de l'ancienne directive quant à l'immunité de poursuite (article 79.17 L.P.T.A.A.) et à la construction de bâtiments autres qu'agricoles en zone agricole provinciale (article 79.2 L.P.T.A.A.). Ces articles 87 et 88 ne prévoient pas de possibilité de dérogation aux distances prescrites. Comment alors le ministre peut-il se sentir habilité, en vertu de la L.P.T.A.A., à insérer dans la nouvelle *Directive sur les odeurs* une procédure de dérogation aux distances prescrites ?

Cette question n'est pas discutée dans le jugement et à notre avis, elle aurait dû l'être. La conclusion aurait pu être que l'article 8 de la nouvelle *Directive sur les odeurs* est illégal ou inopposable, compte tenu des articles 87 et 88 de la *Loi agricole de 1996* et, partant, des articles 79.2 et 79.17 L.P.T.A.A.

Notre raisonnement à cet égard est simple. Il est clair que le législateur a voulu qu'une dérogation aux distances séparatrices applicables puisse être possible lors de l'implantation de bâtiments autres qu'agricoles en zone agricole provinciale. Qu'a-t-il fait pour que ce soit possible ? Il l'a prévu expressément à l'article 79.2 L.P.T.A.A !

Mais il semble que le législateur n'a pas cru utile une telle possibilité de dérogation aux distances séparatrices exigibles en vertu de la *Directive sur les odeurs* lors de l'implantation ou l'agrandissement de bâtiments agricoles : une chose est sûre, il n'a prévu aucune disposition à cette fin. Il faut donc présumer que le législateur n'a pas jugé bon d'autoriser une telle pratique.

On pourrait bien sûr opposer à ce raisonnement le fait que les articles 87 et 88 réfèrent à la directive et que, par effet de conséquence, le législateur a pris connaissance et autorisé cette directive et son contenu lorsqu'il a adopté la *Loi agricole de 1996*. Ce raisonnement ne tient pas cependant, puisque les articles 87 et 88 parlent d'une directive publiée dans la Gazette Officielle du Québec, alors que telle directive (soit l'ancienne directive) n'a été publiée dans la Gazette Officielle du Québec que le 25 septembre 1996⁷, soit après l'adoption de la *Loi agricole de 1996*⁸.

Comme la directive publiée le 25 septembre 1996 a prévu une possibilité de dérogation aux distances séparatrices et que la *Loi agricole de 1996* n'habilitait pas le ministre à prévoir une telle possibilité de dérogation, on peut soutenir, à notre avis avec succès, que le ministre est allé au-delà de son habilitation en prévoyant une possibilité de dérogation dans la directive.

14-09-2000
Daniel Bouchard
Lavery, de Billy

⁷ Pages 5438 et ss.

⁸ Soit le 16 juin 1996.