

MÉMOIRE

de l'Association des aménagistes régionaux du Québec

dans le cadre des

CONSULTATIONS PUBLIQUES SUR LE
DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA
PRODUCTION PORCINE AU QUÉBEC

18 MARS 2003



**ASSOCIATION
DES AMÉNAGISTES RÉGIONAUX
DU QUÉBEC**

*13, rue Saint-Louis, bureau 103
Lévis (Québec) G6V 4E2
Téléphone et télécopieur : (418) 833-4559
Courriel : aarq@aarq.qc.ca
Site Web : www.aarq.qc.ca*

TABLE DES MATIÈRES

1) PRÉSENTATION DE L'AARQ.....	1
2) LE CADRE LÉGAL ACTUEL.....	2
<u>2.1)</u> L'évolution récente du cadre législatif.....	2
<u>2.2)</u> Le gouvernement rame à contre-courant.....	5
3) LE CADRE LÉGAL FUTUR.....	6
CONCLUSION.....	8
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	9

1) **PRÉSENTATION DE L'AARQ.**

L'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) regroupe plus de cent (100) membres répartis aux quatre (4) coins du Québec. Les aménagistes sont les responsables techniques de l'aménagement du territoire des municipalités régionales de comté (MRC) ou des communautés métropolitaines. À ce titre, ils agissent en tant que professionnels responsables de l'élaboration et de la révision du schéma d'aménagement, de la mise en œuvre de ce dernier, de la rédaction de modifications aux documents d'urbanisme locaux (via des ententes intermunicipales) ou de tout autre dossier relatif à l'aménagement du territoire de la communauté d'appartenance. Parallèlement, les aménagistes apportent aussi leur contribution sur des dossiers reliés au développement régional et local ou à l'environnement. Le travail de l'aménagiste dépasse fréquemment la dimension de l'aménagement du territoire pour s'orienter vers le développement et la gestion intégrée de l'ensemble des ressources présentes sur un même territoire.

L'objectif premier de l'AARQ est de « regrouper les professionnels et techniciens œuvrant principalement au sein des MRC et des communautés métropolitaines afin d'assurer une meilleure représentation de leurs objectifs et opinions dans leurs rapports avec les institutions ou groupements intervenant ou ayant trait aux fonctions d'aménagiste régional ». Chaque année, l'AARQ est interpellée pour exprimer le point de vue des aménagistes dans différents dossiers.

Le débat actuel sur la production porcine interpelle nos membres parce que ceux-ci, de par leurs fonctions, interviennent au niveau :

- ↳ de l'écoute des préoccupations de la population et des élus municipaux face aux porcheries;
- ↳ du développement d'outils pour favoriser une cohabitation harmonieuse en zone agricole;
- ↳ de la conciliation entre le développement des porcheries, la revitalisation des régions et l'occupation du territoire.

2) LE CADRE LÉGAL ACTUEL.

Les dernières années ont été fertiles en terme d'encadrement légal des activités agricoles (les porcheries constituant l'essentiel du problème). Sous la pression de certains grands lobbys, le gouvernement a restreint de façon importante les pouvoirs des municipalités au profit d'une centralisation et d'une uniformisation constantes.

2.1) L'évolution récente du cadre législatif.

Mai 1995 :

Les unions municipales, l'UPA et quatre (4) ministères signent une entente qui fixe les juridictions de chacun : la gestion des odeurs et la cohabitation harmonieuse aux municipalités; la protection de l'eau et du sol au ministère de l'Environnement.

Juin 1997 :

La Loi n° 23 appelée « Loi sur le droit de produire » entre en vigueur. Elle vient mettre en application l'entente de mai 1995.

1998 :

La directive relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale est remplacée par la directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole. Cette nouvelle directive vient réduire de façon importante les distances minimales entre une porcherie et des activités non agricoles. Ainsi, une nouvelle porcherie de deux cents (200) unités animales peut maintenant être localisée à quatre cent cinquante-six (456) mètres d'un immeuble protégé (auberge, camping, etc.), alors qu'avec l'ancienne directive le même établissement aurait été localisé à au moins six cents (600) mètres du même immeuble. Plusieurs intervenants ont remis en cause le caractère rigide, non scientifique, inefficace et complexe⁽¹⁾ de la formule mathématique utilisée pour calculer ces distances séparatrices.

⁽¹⁾ Jusqu'en avril 2002, des représentants du ministère de l'Agriculture n'arrivaient pas à l'appliquer correctement.

Octobre 2000 :

Le rapport Brière recommande l'adoption (à court terme) par les MRC de règlements de contrôle intérimaire (RCI) pour généraliser rapidement l'application de la directive sur les distances séparatrices et pour rendre inopérants les règlements municipaux existants qui divergent de cette directive. Le rapport Brière condamne également l'utilisation de moyens innovateurs (comme le règlement sur les PIIA) pour réglementer les porcheries.

Juin 2001 :

Pour la majorité des MRC qui n'ont pas intégré les orientations agricoles du gouvernement, la Loi n° 184 leur transfère le pouvoir de zonage municipal en territoire agricole. Pour une période indéterminée, c'est à la discrétion des fonctionnaires de Québec que seront déterminées les nouvelles normes de zonage et d'implantation des porcheries, car l'entrée en vigueur de tels RCI est soumise à l'approbation des fonctionnaires et ce sans consultation publique (contrairement aux règlements de zonage) et sans droit d'appel pour le monde municipal (Commission municipale du Québec).

La Loi n° 184 impose aux municipalités l'application de la directive sur les distances séparatrices à partir de juin 2003. Au lieu de donner l'accès aux municipalités à la banque de données gouvernementales qui contient les paramètres fiables et nécessaires au calcul, c'est l'inspecteur municipal qui devra aller chercher les informations sur les fermes aux frais des agriculteurs. De plus, pour tous les droits acquis existants (par exemple, les maisons ou les commerces qui existaient lors de la mise en place de la zone agricole), c'est désormais la Commission de protection du territoire agricole qui va autoriser tout changement d'activités (résidentiel à commercial, commercial à entrepôt, etc.). Désormais, c'est un tribunal spécialisé en agriculture qui va déterminer si on peut convertir un atelier de bardeaux de cèdre en usine de bois de plancher.

Décembre 2001 :

Le gouvernement publie de nouvelles orientations agricoles qui devront dorénavant guider les municipalités et les MRC dans leur réglementation municipale. On y renie plus que jamais les particularités locales :

- ↳ il n'existe qu'un seul modèle pour réglementer les odeurs; c'est la directive sur les distances séparatrices;
- ↳ la zone agricole doit être réservée à l'agriculture; on doit viser à en faire un parc industriel agricole. Les autres activités (commerciales, communautaires, récréatives) n'y ont pas leur place;
- ↳ toute dérogation à ces lignes de conduite devra faire l'objet de « justifications appropriées ». Ce sont les fonctionnaires du gouvernement qui détermineront si ces justifications sont appropriées.

Enfin, ces orientations préconisent que les MRC fassent un portrait exhaustif de leur zone agricole et ce sans leur donner accès aux informations détenues par le MAPAQ⁽²⁾ à ce sujet (identification de la ferme, nombre et catégories d'animaux, gestion du fumier (solide / liquide), présence d'équipements atténuants comme les fosses couvertes, la ventilation forcée, etc.).

Juin 2002 :

- ↳ Le règlement sur les exploitations agricoles vient assouplir certaines normes. Ainsi, la distance d'épandage en bordure des lacs et rivières passe de trente (30) mètres à trois (3) mètres.

⁽²⁾ Malgré une promesse en ce sens faite par le ministre de l'Agriculture en commission parlementaire le 6 février 2001.

↪ Le gouvernement adopte la Loi n° 106 par laquelle il accorde notamment deux (2) nouveaux pouvoirs aux municipalités :

- établir un quota (nombre maximal) pour une activité dans une zone;
- autoriser au cas par cas une activité dans une zone où a priori une telle activité est interdite par leur règlement de zonage.

Nul doute que de tels pouvoirs auraient facilité la tâche des municipalités de favoriser la cohabitation harmonieuse des activités en zone agricole. Le gouvernement s'est plutôt empressé d'en restreindre l'application aux municipalités ayant souscrit à la ligne de conduite édictée dans les orientations de décembre 2001.

2.2) Le gouvernement rame à contre-courant.

Pendant que le gouvernement a constamment réduit la marge de manœuvre des municipalités, les élus municipaux ont dû vivre avec les craintes de certains citoyens et l'impatience de certains promoteurs de porcheries en ayant constamment des moyens d'intervention réduits pour gérer les situations délicates. Ils ont les mains liées par un cadre légal trop strict, un cadre légal infantilisant. Aujourd'hui, le monde municipal n'a pas les outils légaux pour assurer une cohabitation harmonieuse en zone agricole, ni pour intervenir au niveau des odeurs, comme convenu dans l'entente de 1995. C'est comme si on avait convenu d'un partage de juridictions mais seulement pour la forme.

Ainsi, le rappel historique ci-dessus illustre à quel point le gouvernement veut imposer un modèle unique d'aménagement de la zone agricole, allant à l'encontre de ses grandes politiques d'ouverture exprimées au Rendez-vous des régions et dans la Politique sur la ruralité. C'est pourquoi, **nous demandons au BAPE de recommander au gouvernement la décentralisation au niveau des MRC qui le souhaiteront, des lois n^{os} 23 et 184, et des orientations de décembre 2001,** afin que chaque milieu puisse aménager la zone agricole en fonction de ces caractéristiques et selon des moyens qui seront déterminés localement.

3) LE CADRE LÉGAL FUTUR.

Dans la précédente partie de ce mémoire, nous avons démontré que le cadre légal élaboré ces dernières années doit être révisé. Chacun des moments forts identifiés précédemment a été précédé par des discussions entre quelques grands organismes (Fédération des producteurs de porcs, Union des producteurs agricoles, unions municipales, Ordre des agronomes, ministère de l'Environnement, ministère de l'Agriculture, ministère des Affaires municipales, etc.) qui ont donné lieu à des guerres de pouvoirs plus ou moins ouvertes. Les outils législatifs dont nous avons hérité n'ont parfois fait l'objet d'aucune consultation publique (Règlement sur les exploitations agricoles) ou ont fait l'objet de consultations très limitées, genre « commission parlementaire » où le corporatisme prend le dessus sur l'intérêt général. Notre but n'est pas de dénoncer ces grands organismes provinciaux; ils ont leur rôle dans leurs champs de compétence respectifs et ils l'exercent très bien. Cependant, on ne peut pas avoir un modèle unique pour l'implantation des porcheries et pour l'aménagement de la zone agricole. Le mandat actuel du BAPE ne doit pas aboutir sur un seul modèle de production porcine.

Comme nous l'avons demandé dans la deuxième (2^e) partie de ce mémoire, c'est aux autorités locales (et indirectement à la population) qu'il revient de déterminer le type de développement et de milieu de vie qu'il lui convient. Nous avons besoin de mécanismes à cet effet et non pas de normes mur à mur. Nous avons également besoin de connaître l'efficacité des mesures d'atténuation (écran boisé, ventilation, etc.) applicables aux odeurs et à une cohabitation harmonieuse. Quelles mesures d'atténuation est-il réaliste de demander à tel ou tel projet de porcheries? Les municipalités sont très peu informées à ce niveau, alors qu'elles ont la responsabilité des odeurs et de la cohabitation harmonieuse. À notre avis, il est important que le BAPE documente les mesures d'atténuation qu'il est réaliste d'exiger au niveau des odeurs et de la cohabitation harmonieuse et qu'il recommande au gouvernement la mise en place de programmes d'aide financière pour mettre en place ces mesures d'atténuation.

Alors que le gouvernement a mis en place de l'aide financière pour la gestion du lisier et pour aider les éleveurs de porcs à se conformer à ces nouvelles règles environnementales; au niveau des odeurs et de la cohabitation, il n'existe rien. Les municipalités qui exigent des mesures au niveau des odeurs ou de la cohabitation (exemple : construction d'un chemin et d'une ligne électrique pour éloigner la porcherie des maisons) se font constamment reprocher, par les promoteurs, d'exiger toujours plus sans rien donner en retour. Comment pourraient-elles le faire, alors que les lois municipales les empêchent de subventionner les entreprises agricoles?

Nous sommes conscients que des lois et un encadrement légal minimum seront toujours nécessaires, c'est pourquoi, **nous demandons qu'à l'avenir les changements législatifs qui concernent les porcheries et l'aménagement de la zone agricole fassent l'objet d'une consultation élargie.** À cet effet, le BAPE pourra se référer à la politique de consultation adoptée en décembre 2002 par le ministère des Ressources naturelles (secteur Forêts). Les modalités de consultation qu'on y fait état sont basées sur des principes d'ouverture, de transparence, de clarté et de souplesse. On y fait une distinction très nette entre ce qui doit être discuté et négocié au niveau provincial par rapport au niveau local. On met en place une Table nationale permanente composée d'une quarantaine d'organismes qui débattent ensemble des grands enjeux et des intentions ministérielles (projets de lois, de règlements, de politiques, de programmes, etc.). Pour le reste, il y a aussi des modalités (adaptables dépendamment du contexte) pour les sujets d'ordre régional ou local qui sont traités localement et non par la Table nationale permanente.

CONCLUSION

Depuis le début des travaux de cette commission d'étude, en octobre 2002, la participation des organismes et du public à travers le Québec, démontre un grand intérêt. Nous avons enfin l'impression d'avoir une tribune pour faire entendre nos demandes auprès de gens (le BAPE) dont les recommandations seront impartiales.

L'Association des aménagistes régionaux du Québec désire remercier le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de l'occasion offerte d'exprimer notre point de vue et l'assurer de notre collaboration.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- ↪ **Que le BAPE recommande au gouvernement la décentralisation au niveau des MRC qui le souhaiteront, des lois n^{os} 23 et 184, et des orientations de décembre 2001;**

- ↪ **Que le BAPE documente les mesures d'atténuation qu'il est réaliste d'exiger au niveau des odeurs et de la cohabitation harmonieuse et qu'il recommande au gouvernement la mise en place de programmes d'aide financière pour mettre en place ces mesures d'atténuation;**

- ↪ **Qu'à l'avenir les changements législatifs qui concernent les porcheries et l'aménagement de la zone agricole fassent l'objet d'une consultation élargie.**

Le 28 février 2003

(fa)