

ASSEMBLÉE NATIONALE

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION SUR LE PROJET DE LOI 122

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

PRÉSENTÉ PAR

MICHEL BLONDIN, À TITRE PERSONNEL

Le 21 février 2017

Jamais je n'aurais cru que je me présenterais devant vous, si on m'avait parlé, il y a dix ans d'une commission sur les pouvoirs des gouvernements de proximité.

Mon vécu des dernières années m'a convaincu qu'il fallait réfléchir et agir pour poser des balises pour que ces gouvernements aient un sens de services de proximité réelle, de transparence contraignante et de démocratie assumée.

Ce mémoire s'interroge sur les enjeux en milieux agricoles des pouvoirs et responsabilités des municipalités régis par le code municipal et particulièrement en zone rurale.

Le projet de loi qui accroît les pouvoirs des municipalités locales en matière d'urbanisme, notamment en zonage de même que la consultation du milieu et la transparence des actes municipaux sont les parties qu'interpellent ce mémoire.

Plus précisément, il s'agit de contraindre et d'application aux citoyens des lois et règlements imposés aux municipalités et particulièrement le règlement sur les odeurs en milieu agricole. Les notions d'immeubles protégés qui limitent la production des fermes animalières et des usages périphériques ou semi-agricoles en milieu agricole.

Aussi, l'importance d'assurer la transparence non pas seulement des documents, mais aussi des processus démocratiques et de règlements des litiges ou avec les citoyens concernés

Et finalement, j'aborderai la question de l'équilibre des pratiques démocratiques dans les petits milieux de vie municipale.

Mais auparavant, je vous explique la pertinence de mon intervention à titre personnel.

1- Présentation de l'auteur

L'auteur de ce texte fait la présente intervention à titre de propriétaire d'un centre équestre depuis 25 ans en plein milieu agricole située à 40 kilomètres de Montréal. L'immeuble de 2,5 hectares comprenant 2300 mètres carrés sur cinq bâtiments est exempté du contrôle de la CPTAQ par résolution de 1987 (avant la modification de la loi). L'immeuble

donc soumis qu'au bon vouloir des usages décrétés par le plan d'urbanisme et les règlements municipaux pour ce qui est de l'encadrement des usages en milieu agricole.

Comme propriétaire, j'ai vu naître les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme et aussi participé aux rencontres municipales. Ce qui a abouti en un compromis d'un restaurant de 30 places, d'hébergement et des activités équestres en 1997.

Depuis 1972, le site, objet de la fondation Spera (espoir en espéranto) hébergeait une centaine de personnes en difficultés sur le plan personnel qui œuvraient en milieu agricole tant en approche équine thérapeutique que de production maraîchère ou animalière. C'était une colonie de vacances spécialisées. En 1982, le site est devenu un relais Agrico-tour avec une vocation équestre et une école d'enseignement de haut savoir en dressage une discipline olympique.

En 1993, l'immeuble est devenu un camp de vacances pour jeunes axé sur les activités de ferme, d'initiation, d'enseignement, et loisirs afférents, toutes activités axées sur la ferme équestre. Mais pour un gestionnaire analyste, professeur d'économie, d'administration, de mathématiques et de sciences j'étais loin d'être du profil du cavalier expert.

Je n'ai jamais su monter cette bête, mais j'ai tellement lu, vu et compris pendant toutes années, les fondements de cette relation avec cette intelligence animalière, que sur demande je pouvais enseigner certains pas de hautes écoles... en toute modestie pour les maîtres que j'ai vus enseigné, quand même!

C'est donc par goût d'être utile aux jeunes, à leurs apprentissages de la rigueur et de la structure de la pensée que je me suis investie dans ce commerce de service comme gestionnaire, cuisinier et animateur, laissant l'enseignement de cette spécialité aux personnes accréditées.

Aux faits des difficultés de l'apprentissage de connaissance et de savoir être à des jeunes rebelles, quoi de mieux que de faire intervenir : plus gros que soit, de dix fois; plus noble et puissant, de cent fois; et d'un impératif d'obéir qui ne se dément pas. Pour un apprentissage d'un poids plume même rebelle, il faut voir le bienfait d'adoucissement de ces règles de discipline tout en se croyant ...en vacance. Le désir de

vaincre et de se dépasser pour ces jeunes défiants leurs propres peurs et démons plutôt que de s'y prendre aux humains est un des meilleurs moyens d'évolution des jeunes que j'ai connue. La nécessité a ses avantages.

Pour des raisons personnelles, j'ai décidé de procéder à la vente de la ferme, ce qui ne s'est pas réalisé par difficulté de transmettre des usages imprécis ou non garantis de centre équestre comprenant les fonctions d'hébergement et de restauration. Et depuis 2012, le site n'est plus en fonction jusqu'à la vente ou à la précision des usages qui permettra les opérations.

2-Le modèle agricole et la municipalité rurale

Ce qu'il est convenu d'appeler le «modèle agricole québécois» s'est bâti, au fil des ans, sur les quatre piliers » de la mise en marché collective; de la gestion de l'offre; d'un système d'assurance contre la volatilité des prix et les caprices de la météo; et finalement sur le contrôle monopolistique de l'Union des producteurs agricoles (UPA) sur tout le système.

Les objectifs de ce modèle agricole sont d'assurer un revenu viable aux agriculteurs, garantir une alimentation saine à toute la population à des prix relativement stables, protéger la ferme familiale et occuper socialement l'ensemble du territoire.

Sans porter de jugement sur l'ensemble, l'incidence de mon vécu en plein milieu agricole depuis 25 ans, me permet de faire la remarque que les fermes familiales sont disparues emportant une sorte de bouillon de culture agricole. Il est apparu des conglomérats presque industriels de la fonction de production à grande échelle qui modèlent les campagnes.

Ses usines ne sont rien de familial et les concentrations à tout niveau deviennent visibles tant dans les bâtiments que dans l'aménagement du territoire.

Ils dominent le paysage agricole et savent manœuvrer par experts sur les politiques syndicales qui débordent sur la politique de proximité. Le

contrôle de ces politiques et du politique est devenu des facteurs de croissance en oubliant les plus petits.

Il en va que les organismes devant faciliter la diversité et fructifier les entreprises modernes dans ces milieux aussi vastes et diversifiés que les champs de compétences en mycologie, en viticultures ou production de laine de mouton, qu'en sais-je, passent dans le tordeur des entreprises imposantes pour les milieux accessoires.

Pour toutes ces considérations, l'article 85,5 du projet de loi 122 et concernant la densification, même dans une perspective durable, ne vient pas à bout des dangers en milieu agricole que représente la concentration par exemple de l'industrie animalière.

Je propose ce qui suit :

L'item 3 : De modifier l'article 85,5 parag.2, comme suit : «Une telle zone vise un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation, de réhabilitation ou de densification urbaine, dans une perspective de développement durable. »

L'item 4 : De modifier comme suit ; « 23° prescrire toute autre mesure complémentaire destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur son territoire et à les soumettre à des normes, une telle mesure ne pouvant toutefois avoir pour effet de restreindre les activités agricoles au sens de la Loi sur la protection du territoire et des activités reliées à l'agricole (chapitre P-41.1) dans une zone agricole établie en vertu de cette loi. ».

3-Les municipalités

En bonne partie, les municipalités ont à planifier par les plans d'urbanisme leurs territoires depuis environ 30 ans dans un encadrement de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Les entreprises familiales s'accommodaient, il y a à peine 20 ans de la diversité des impacts sur l'alentours. Pouvait fleurir une diversité d'entreprise agricole qui parfois, mal encadré n'ont pas persistés. Mais aussi des besoins de la ferme ont surgi curieusement des Bombardier et des entrepreneurs d'une diversité étonnante.

L'accaparement des terres pour des motifs lucratifs de rendement a défilé ce paysage. La petite ferme est disparue avec son génie et sa fragilité entrepreneuriale. Il faut de nouveau protéger cette ingénierie agricole et semi-agricole.

L'obligation d'appliquer des normes ne font pas l'affaire de tous les agriculteurs. Ce règlement contre les odeurs¹, imposé par les paliers supérieurs, issue d'une négociation pour équilibrer les inconvénients des paysans avec ces autres vocations différentes ne se fait pas sans tourner parfois les coins ronds.

4-Le centre équestre

Le paysage campagnard parsemé de fermes équestres donne l'impression qu'il a des activités de loisir équestre en grand nombre. Mais, pour plusieurs, être à l'abri de la température, du froid comme de la pluie, facilite la pratique. D'où un centre de services équestres regroupant les services d'utilité publique. L'usage de centre équestre est un usage marginal d'autant plus que l'ajout de l'hébergement et la restauration pour les camps de vacances rendent la situation encore plus rare. Sur 140 centres équestres au Québec on en trouve moins d'une trentaine qui offre des services complets d'hébergement et de restauration pour pratiquer ces loisirs ou recevoir des formations pratiques et théoriques. Il faut préserver les quelques centres équestres en milieu agricole et faciliter leurs usages.

Je propose à l'item 181 de modifier comme suit :

« Dans l'aire retenue pour fin de contrôle, une résidence peut, sans l'autorisation de la commission, être construite sur un lot par le propriétaire de celui-ci pour lui-même, pour son enfant ou pour son employé, lorsque la principale occupation du propriétaire est l'exercice d'activités reliées à l'agriculture sur ce lot. »

Plusieurs n'ont pas d'usage défini autre qu'agricole et maintiennent les opérations d'hébergement et des restaurations par droits acquis. Ils

¹ Chapitre P-41.1, r. 5 **Directive sur les odeurs causées par les déjections animales provenant d'activités agricoles. Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles**

pâtissent de ne pas avoir des usages de centre équestre. Ils s'éteignent parfois par manque de clarté des usages.

Les infrastructures d'hébergement, de restauration tant pour les jeunes cavaliers et ceux pour assurer l'équestre sont un lourd passif dans la rentabilité d'un commerce. Curieusement c'est le même problème des entreprises agricoles, mais laissées à la ténacité individuelle. Ce genre de commerce n'existe pas seulement pour faire des bénéfices, mais aussi valorise un style de vie un peu marginal et comporte des avantages d'actualiser ses passions.

La fragilité de cette niche, à contresens de la modernité, demeure un élément qui, sans la volonté et la détermination des propriétaires, ne résisterait pas longtemps aux pressions de la stabilité des liquidités d'entrées et des entretiens exigeants. Ces commerces, d'un anachronisme et d'une singularité peu commune sont pourtant fort utiles et comportent des avantages sociétaux intangibles du bien vivre ensemble. L'utilité n'est plus à démontrer contrairement à sa fragilité financière qui exige de diversifier ses services.

Le fait que les municipalités ont la possibilité de modifier le plan d'aménagement au moment qu'ils leur conviennent même avec la règle de révision de le faire au dix ans entraîne que si vous êtes absent près d'un mois de votre propriété, des changements peuvent arriver sans votre participation. Les absents ont toujours tort. Il est prioritaire que les citoyens aient connaissance de la date des changements ou des modifications possibles à son immeuble afin d'intervenir. Ces moments devraient survenir dans un futur planifié et raisonnable et adapté à son importance.

Je propose de modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q. c. A-19.1) afin de :

Réviser le plan d'urbanisme de façon statutaire, de même, la révision de ceux aux règlements de zonage, à des dates statutaires annualisées.

5-Le milieu agricole, les petites entreprises de nature semi-agricole ou agricole et le centre équestre.

Un centre d'équitation ne peut pas se faire dans un centre industriel comme disait monsieur Marcel Groleau, président de l'UPA jeudi passé (le 16 février) à votre commission pour bien mentionner qu'il y a des activités qui ne peuvent exister qu'en milieu agricole.

Ces centres de grosseurs fort différents se concentrent sur un territoire restreint, côtoyant quelques résidences, des fermes de toute vocation et dont l'ampleur varie jusqu'au conglomérat planétaire. Se côtoient des entreprises de centaines de milliers de dollars de revenus à plus d'une centaine de milliards. L'achat d'un de ces conglomérats a fait l'objet d'offre d'achat approchant presque le budget du Québec (Monsanto 86 milliards canadien).

Ma ferme équestre avec ses activités multiples, d'une modestie sans pareil, est au milieu d'entrepreneurs animaliers et en périphérie du village.

Comme toutes les activités de nature accessoires, résiduelles, complémentaires ou semi-agricole, mais nécessairement de milieu agricole comportant des activités agricoles marginales ou de niches spécifiques, ils passent souvent inaperçu de ces grosses entreprises de productions subventionnées qui souvent, sans le voir, labourent le territoire à ne plus savoir que d'autres activités, plus marginales, existent.

Le seul moment où ils perçoivent cette dimension est lorsqu'un immeuble est considéré comme protégé par la réglementation pour des motifs notamment d'hébergement, de restauration, d'activités sportives ou d'école.

La règle pour le calcul des odeurs permises est composée de facteurs qui se multiplient les uns avec les autres et aboutissent soit à un niveau de production ou bien, à une distance qui est d'un bout, le lieu de production et l'autre, du lieu de l'immeuble protégé. Si l'entreprise est un immeuble protégé, le facteur multiplicateur est doublé en milieu agricole (en rapport avec une résidence), mais il est triplé en proximité du village. Ainsi un immeuble protégé, comme mon centre équestre est un immeuble protégé de trois manières et pénalise potentiellement les

producteurs animaliers d'une croissance en plein milieu de leur zone de production. La croissance peut être affectée.

5-La transparence

Le cas échéant, pour contourner la difficulté des restrictions prévues dans la loi sur les odeurs, il reste le contrôle du conseil municipal et le contrôle du plan d'aménagement du territoire et du plan d'urbanisme². Mais aussi, sans aucune naïveté, l'application discrétionnaire de la loi peut devenir un enjeu de pouvoir et parfois aussi un objet de non-transparence.

Ainsi, plusieurs municipalités permettent des usages d'hébergement à la ferme (tourisme agricole) à la condition expresse que l'entrepreneur renonce à ce privilège d'immeuble protégé, détournant les fondements et le sens du pacte que les parties prenantes de la réglementation ont jugé à propos.

D'autant plus pénalisant pour les producteurs que, si l'hébergement se fait à la périphérie des villages, le résultat de cette multiplication triple les distances ou pourrait réduire potentiellement la production. L'emplacement des écoles représente ainsi un enjeu de ce type.

La transparence des actes municipaux devient aussi un aspect incontournable qui doit être assuré par l'État.

La municipalité à l'obligation de publier ses avis municipaux selon certaines règles³. De même pour ce qui concerne la loi sur l'aménagement et l'urbanisme les exigences d'informer doit se faire dans un encadrement formel. La publication légale d'avis public par journal ou bulletin municipal fait foi et loi. Aucune norme précise ne semble guider cette publication dans son formalisme qui parfois ressemble à une circulaire postale ou une sorte de feuillet paroissial avec des petites annonces de ventes ou de souper. J'ai constaté, lors de mes voyages, que dans plusieurs petites municipalités, les avis à la population font l'objet formalités déficientes.

² Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.A., chap. A-19.1

³ (Article 415 SS. Code municipal)

Je propose de rendre plus formelle ou d'encadrer de normes la transmission des avis légaux par journal produit par les municipalités comparables aux journaux officiels. (Item 90).

6- La démocratie

Je me souviens, vers l'année 1991, que la municipalité de Saint-Marc-sur-Richelieu avait augmenté les taxes de 25% en une seule année pour construire une mairie alors que toute la population n'en voulait pas. Elle l'avait signifiée dans des assemblées un peu houleuses. Elle qui ne se plaignait jamais. Le maire disait clairement, sans en avoir eu le mandat à l'élection, que si le projet devait passer par un emprunt, les citoyens auraient bloqué le projet. Il l'a faite pareille. Que faire comme citoyen si ce n'est que de constater son impuissance!

Le choc des idées en démocratie se limite souvent à des poignées de mains votantes. Mais les idées de la population sur la gouvernance ne sont pas toutes politiciennes. Elles peuvent être rivées aussi à leur bien-être comme collectivité.

Le référendum est un outil qui a ses avantages et ses inconvénients. Il ne faudrait pas lui enlever sa valeur intrinsèque sans considérer un remplacement. Le référendum est une excellente mesure d'exception, durement balisée, mais essentielle. Il est l'outil privilégié de consultation qui n'a pas seulement une valeur symbolique.

Si les données relatives au nombre de référendums tenus dans les cinq dernières années pour les villes comme pour les municipalités ont une telle importance, en contrepartie, un changement ou son abrogation de cette partie seraient une catastrophe sur le plan de surveillance des pires décisions que les conseils peuvent tenir.

Il suffit de mentionner que la ville de Laval a été pendant quelques dizaines d'années sous des conseils qui ne méritaient pas toute la déférence que les tribunaux leur donnent comme considérations. La culture de la corruption dans certains développements urbains aurait-elle pu allumer quelques autres citoyens aux présumés banditismes des hôtes!

Les moyens de vérifications, d'analyse budgétaire et de contrôle du MAPAQ ne peuvent rivaliser avec l'œil du juste citoyen. Il faut lui donner des outils.

La pétition électronique, ancêtres des référendums, librement menée peut être un garde-fou moindre.

Pour augmenter la démocratie, plusieurs éléments peuvent être appelés afin de pallier à cette forme de bulle qui souvent entoure les élus.

L'article 21 de la charte des droits et libertés de la personne donne le droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale. Ce droit devrait aussi être reconnu à tous les paliers de gouvernement.

Le référendum est une modulation moderne du pétitionnement public. Issu de l'usage et de la tradition de la pétition, il ne génère aucune conséquence juridique directe ou exécutoire pour redresser certains griefs.

Je propose que la pétition électronique soit d'usage courant dans les municipalités pour faciliter la démocratie de proximité.

Par les temps qui passent, l'anthropologue Claude Bariteau exprimait sa désespérance dans Le Devoir de la semaine dernière en exprimant que « ...les citoyens et les citoyennes [qui] ne sont que des machines à voter... ».

Question aussi de donner raison au collectif « Faut qu'on se parle » qui a appris que les citoyens et les citoyennes veulent être autre chose que des pions. Il faut changer la donne pour que l'intelligence parle avant que le nombre tranche les questions.

La consultation sur des enjeux avant d'établir des plans d'aménagements, mais aussi la diffusion et l'ouverture des réunions pour un accès direct par internet devrait permettre une démocratisation de l'information. Le temps est révolu des réunions du conseil avec des ordres du jour qui ne disent rien aux citoyens ordinaires.

Il faut augmenter la démocratie de proximité par une meilleure transparence des actes.

Plus personne n'assiste à ces réunions du conseil public qui sont devenues avec le temps sans aucune information que le citoyen peut se sentir concerné. Le sens de ces conseils publics a été vidé de son importance comme moment d'échange réel, parfois vigoureux, mais toujours dans l'intérêt supérieur. La parole citoyenne n'est pas que vote, mais de nature à l'évolution des consensus.

Je propose de modifier les réunions du conseil en ouvrant les portes à la démocratie imposée par l'introduction de caméras et des appareils de communication.

Finalement, lors de litige, la seule porte d'entrée est la requête en Cour de justice. Il faut changer la donne et permettre aux municipalités de mettre à la disposition des citoyens un moyen de règlement des différends plus accessible et moins dramatique. À l'article 85.6, l'ajout me semble un atout d'un ombudsman à la consultation du milieu.

Je propose à l'item 3, art. 85.6 de: Mettre à la disposition des citoyens pour toutes les municipalités du Québec d'un ombudsman par la MRC.

Par souci de donner ce service, la MRC devrait procéder à l'engagement d'un ombudsman et le mettre à la disposition des municipalités afin d'offrir ce service essentiel et moderne pour le règlement à l'amiable et les rapports entre les élus et les citoyens.

RÉSUMÉ

Des propositions- pour les gouvernements de proximité.

- 1- L'item 3 : De modifier l'article 85,5 comme suit:
La zone viserait « un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation, de réhabilitation ou de densification urbaine, dans une perspective de développement durable. »**
 - 2- L'item 3, art. 85.6 : Mettre à la disposition des citoyens pour toutes les municipalités du Québec d'un ombudsman par la MRC;**
-

3- L'item 4 : De modifier comme suit;

« 23° prescrire toute autre mesure complémentaire destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur son territoire et à les soumettre à des normes, une telle mesure ne pouvant toutefois avoir pour effet de restreindre les activités agricoles au sens de la Loi sur la protection du territoire et des activités reliées à l'agricole (chapitre P-41.1) dans une zone agricole établie en vertu de cette loi. »

4- L'item 90 : Rendre plus formelle ou encadrer de normes la transmission des avis légaux par journal produit par les municipalités comparables aux journaux officiels;

5- Réviser le plan d'urbanisme de façon statutaire, de même, ceux aux règlements de zonage à des dates statutaires annualisées;

6- L'item 181 : De modifier comme suit : « Dans l'aire retenue pour fin de contrôle, une résidence peut, sans l'autorisation de la commission, être construite sur un lot par le propriétaire de celui-ci pour lui-même, pour son enfant ou pour son employé, lorsque la principale occupation du propriétaire est l'exercice d'activités reliées à l'agriculture sur ce lot. »;

7- Faciliter la démocratie de proximité par l'usage de la pétition électronique;

8- Ouvrir les portes à la démocratie lors des réunions du conseil par l'introduction de caméras et des appareils de communication;

L'auteur :

Michel Blondin