

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES**

À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 16, Loi modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et d'autres dispositions

Le 19 avril 2023

ISBN 978-2-89556-229-0 (PDF)
Dépôt légal, 2^e trimestre 2023
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
1. Introduction.....	7
2. Les principales demandes de l'UPA	8
2.1. Demande 1 : Introduire l'application de la réciprocité pour l'implantation de tout nouvel établissement à la limite des périmètres urbains ou secteurs urbains, ainsi que de tout usage non agricole en zone agricole.....	8
2.2. Demande 2 : Intégrer clairement et expressément l'objectif de freiner l'étalement urbain dans la LAU en conformité avec la PNAAT	9
2.3. Demande 3 : Inscrire la PNAAT dans la LAU, en établissant un lien direct avec la révision de cette dernière.....	10
2.4. Demande 4 : Mettre à contribution un comité externe et une instance indépendante, afin d'assurer la veille et les suivis des bilans nationaux et régionaux de l'aménagement du territoire	10
3. Points positifs à relever	12
3.1. Préambule.....	12
3.2. Bilans et cibles	12
3.2.1. Bilan national (art. 58 du PL 16)	12
3.2.2. Bilans métropolitains (art. 15 du PL 16) et bilans régionaux (art. 18 du PL 16)	12
3.2.3. État de l'atteinte de cibles dans les bilans (art. 13, 14, 15, 18, 58 et 70 du PL 16)	13
3.3. Finalité de la planification territoriale	13
4. Commentaires spécifiques.....	14
4.1. Utilisation et gestion optimales.....	14
4.2. Développement des activités agricoles et forestières	15
4.3. Retrait de l'obligation de révision périodique des documents de planification	15
4.4. Règlement de lotissement.....	16
4.5. Règlement sur la contribution aux fins de parcs	17
4.6. Contenu des schémas d'aménagement et de développement et documents complémentaires.....	18
4.7. Couvert forestier et norme relative à la plantation et à l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée	20

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les quelque 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent plus de 29 000 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 56 600 personnes. Chaque année, ils investissent 1,2 G\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2022, le secteur agricole québécois a généré 12,1 G\$ de recettes de marché, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Près de 28 400 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 475 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,3 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

Dans le cadre de la vision stratégique gouvernementale publiée en 2023 qui établit explicitement le besoin de transformer significativement les façons de faire en matière d'aménagement du territoire, la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) détaille les importants coûts de l'étalement urbain pour le Québec. En effet, la PNAAT explique l'effet direct et négatif de l'étalement urbain de toutes formes (y compris l'étalement diffus et éparpillé) sur l'agriculture : « La croissance urbaine et l'implantation d'usages non agricoles en zone agricole nuisent au maintien et au développement de l'agriculture. Il importe donc d'assurer la préservation des terres agricoles, surtout celles de meilleure qualité, et la primauté des activités agricoles en zone agricole en vue de renforcer notre autonomie alimentaire, tout en favorisant le développement économique du Québec¹ ».

Cette séance de consultations particulières et d'auditions publiques sur le projet de loi n° 16, Loi modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et d'autres dispositions (PL 16) est l'occasion à privilégier par le gouvernement pour traduire et asseoir la vision et les constats précisément relevés dans la PNAAT dans un texte législatif ambitieux à la hauteur des objectifs gouvernementaux qui ont été définis dès le début de la grande conversation nationale lancée janvier 2021. En effet, le gouvernement affirmait alors la nécessité d'« imaginer l'architecture et les territoires de demain et réfléchir aux actions les plus porteuses pour habiter nos espaces de façon optimale et durable² ».

Ainsi, en lien avec les axes d'intervention de la PNAAT, le gouvernement a dressé plusieurs constats et reconnu plusieurs actions qui seront à respecter dans l'avenir par l'ensemble des municipalités. En lien avec l'axe intitulé « pour un aménagement qui préserve et met en valeur les milieux naturels et le territoire agricole », celles-ci devront notamment :

- adopter des formes d'aménagement qui permettent de consolider et de diversifier les territoires, notamment en augmentant la densité d'occupation du sol et en favorisant des formes compactes d'aménagement, et ce, à l'échelle des milieux;
- offrir une protection accrue aux terres agricoles de manière à favoriser le renforcement de l'autonomie alimentaire;
- maintenir un environnement propice au développement des activités agricoles selon une diversité de modèles et de pratiques.

À l'image de la PNAAT, toute modification de loi ou toute orientation gouvernementale se doivent d'être ambitieuses et d'oser la transformation des façons de faire en aménagement du territoire qui était souhaitée par tous depuis le Forum organisé en 2015 par l'alliance ARIANE et renforcée tout au long de la conversation nationale sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire en 2021. Les changements proposés sont un premier pas, mais demeurent quelque peu timides.

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mieux habiter et bâtir notre territoire – Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire*, 2022, p. 21.

² <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/architecture-amenagement-territoire>.

Compte tenu de l'ampleur des défis auxquels nous devons tous faire face et qui commencent par le territoire, sa planification et son aménagement, l'UPA demande que les modifications proposées dans la section suivante soient considérées et intégrées dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).

2. Les principales demandes de l'UPA

2.1. Demande 1 : Introduire l'application de la réciprocité pour l'implantation de tout nouvel établissement à la limite des périmètres urbains ou secteurs urbains, ainsi que de tout usage non agricole en zone agricole

Cette mesure oblige les personnes désirant implanter tout nouvel établissement à la limite des périmètres urbains (PU) ou des secteurs urbanisés ou tout nouvel usage non agricole en zone agricole à respecter les distances séparatrices avec les exploitations agricoles existantes voisines. Il est temps de protéger adéquatement la pratique des activités agricoles afin de permettre le développement des entreprises agricoles, le tout dans le respect du développement durable.

Contrairement aux années 2000, il ne s'agit pas aujourd'hui d'une renonciation aux distances séparatrices pour les bâtiments non agricoles en zone blanche, mais plutôt de l'ajout d'une nécessité et d'une responsabilité municipale de planification du territoire pour anticiper des problèmes de voisinage et favoriser une meilleure cohabitation des usages tout en limitant un autre recul des activités agricoles causé par le développement à la limite des PU ou l'étalement urbain en zone agricole.

8

L'UPA demande que l'implantation de nouveaux établissements à la limite d'un PU ou d'un secteur urbain de même que de tout usage non agricole en zone agricole se fasse suite à l'identification et à la sélection de l'emplacement selon le positionnement ayant le moindre effet sur les activités agricoles avoisinantes. Cette considération anticiperait et réduirait substantiellement les problèmes de cohabitation et les effets négatifs futurs que certains usages non agricoles peuvent occasionner sur le développement des activités agricoles (ex. : périmètre de sécurité à respecter envers des installations de captage d'eau souterraine, pesticides, etc.). Ainsi, la réciprocité des obligations et des exigences législatives et réglementaires doit être imposée et s'appliquer pour toute nouvelle installation de ce type d'établissement.

À titre d'exemple, l'article 50 du *Code de gestion des pesticides*, tel que présenté dans l'omnibus réglementaire 2, concerne les distances d'éloignement des établissements scolaires et des garderies lors de l'usage de pulvérisateurs à jet porté ou pneumatique (ces équipements sont notamment utilisés dans les cultures fruitières [ex. : vergers de pommes] où les applications de pesticides doivent être réalisées à des moments précis pour être efficaces). Dans les cas où ce type d'établissement scolaire existe déjà, de telles mesures peuvent être considérées. Toutefois, aucune obligation ni responsabilité municipale n'est définie concernant l'implantation de nouveaux établissements à la limite des PU ou secteur urbain qui auraient l'effet pervers tout à fait prévisible de faire reculer la pratique de plusieurs activités agricoles préexistantes (en imposant des distances d'éloignement restrictives).

2.2. Demande 2 : Intégrer clairement et expressément l'objectif de freiner l'étalement urbain dans la LAU en conformité avec la PNAAT

Le constat est clair : au fil des années, un modèle d'aménagement s'est instauré, favorisant l'étalement urbain et entraînant des répercussions considérables sur le territoire québécois, dont le territoire agricole.

Nous tenons à rappeler que le sol agricole est une ressource rare, non renouvelable et essentielle au développement des activités agricoles ainsi que forestières. Malgré ce fait, un trop grand nombre d'intervenants et de décideurs le considèrent encore comme une zone en attente de développement urbain. Ainsi, des usages non agricoles et l'étalement urbain en zone agricole sont des réalités au cadre de l'aménagement du territoire actuel au Québec.

Afin de renverser cette culture de l'aménagement et de revenir aux fondements de la conversation nationale sur l'urbanisme et l'aménagement des territoires, lancée par la ministre en 2021, il importe de transmettre un message clair dans la LAU pour freiner l'étalement urbain.

L'article 6 du projet de loi propose l'ajout d'un nouvel article à la LAU (article 2.2.1.) Nous demandons que le paragraphe 1 de ce nouvel article soit modifié afin de se lire ainsi (nos ajouts sont soulignés) :

1° l'utilisation optimale du territoire de manière à freiner l'étalement urbain en zone agricole, et ainsi, assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer;

L'article 16 du projet de loi propose le remplacement de l'article 5 de la LAU. Nous demandons aussi que soit modifié le 3^e alinéa du nouvel article 5 afin de le lire ainsi (nos ajouts sont soulignés) :

Aux fins du premier alinéa, le schéma d'une municipalité régionale de comté dont le territoire comprend une zone agricole établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1) doit assurer, dans une telle zone, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme en vue de freiner l'étalement urbain en zone agricole et de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles ainsi que forestières et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles.

Enfin, nous tenons à souligner que l'UPA a adopté lors de son dernier Congrès général en novembre 2022 une résolution intitulée *La protection du territoire et des activités agricoles et forestières comme priorité nationale* dans laquelle il était demandé au gouvernement d'implanter le principe de « zéro perte nette » pour le territoire agricole dans une perspective d'autonomie alimentaire, mais également le maintien des superficies agricoles et forestières productives de même qualité, tant pour les projets futurs que ceux en cours. À l'image de la législation en matière de conservation (2017), le principe et l'objectif d'aucune perte nette devraient être repris pour le territoire agricole du Québec.

2.3. Demande 3 : Inscrire la PNAAT dans la LAU, en établissant un lien direct avec la révision de cette dernière

L'UPA recommande d'intégrer au PL 16 un amendement qui confirme l'engagement du gouvernement à la vision, aux constats et aux axes d'interventions de la PNAAT, ainsi qu'aux moyens et aux outils nécessaires pour sa mise en œuvre et son déploiement.

L'amendement proposé pourrait se traduire comme principe directeur dans le préambule (après le titre à l'article 1) ainsi que sous forme d'article formel détaillant, à titre d'exemple, les moyens et les modalités de révision.

Pour l'UPA, un tel amendement permettra, dès aujourd'hui, d'enraciner dans la pratique de planification et d'aménagement partout au Québec la nécessité d'assurer :

- la cohérence de l'action de l'État et de ses partenaires en matière d'aménagement (autant pour les actions propres des ministères et organismes de l'État que pour celles des instances municipales);
- les mécanismes de révision de la PNAAT assurant ainsi son actualisation périodique.

L'agriculture se pratique sur l'ensemble du territoire québécois; de nombreuses entreprises agricoles ont par ailleurs des terres dans plusieurs municipalités, MRC ou mêmes régions. Il est primordial que soit ancrée dans une vision commune et complète la pratique d'aménagement du territoire. L'intégration de la PNAAT, de la vision et des objectifs dans la LAU servira de repère et de référence qui guidera l'interprétation et la mise en application de cette loi partout au Québec.

10

En somme, bien que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) s'engage à réaliser aux cinq ans des bilans nationaux, l'UPA considère que l'intégration de la PNAAT à la LAU sera garante de la volonté du gouvernement à respecter les engagements pris à plus long terme, notamment en ce qui concerne l'exemplarité de l'État.

L'UPA demande donc que le nouveau chapitre I.0.2 proposé par l'article 58 du projet de loi soit modifié afin d'inscrire la PNAAT dans la LAU, et ainsi confirmer l'engagement du gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

2.4. Demande 4 : Mettre à contribution un comité externe et une instance indépendante, afin d'assurer la veille et les suivis des bilans nationaux et régionaux de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire et sa planification se font à vitesse et à capacité très variables à travers le Québec. Malgré quelques cas reflétant des initiatives inspirantes ou même exemplaires, le constat global est clair : il y a un manque de planification et d'aménagement réfléchi et responsable au Québec. Plusieurs décisions, dont notamment certains projets locaux (municipalité de Saint-Lin-Laurentides³) ou régionaux (schéma d'aménagement de la MRC de

³ Vincent MAISONNEUVE, « En pleine expansion, Saint-Lin-Laurentides manque d'eau », *Radio-Canada*, [En ligne], le 21 octobre 2021. [<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1833160/en-pleine-expansion-saint-lin-laurentides-manque-deau>].

Montcalm⁴) ou parfois même nationaux (décret pour l'Hôpital de Vaudreuil-Soulanges), illustrent bien cette réalité. Les directives et principes existants jusqu'à maintenant ont été maintes fois ignorés ou contournés. Il est temps que le gouvernement (par son exemplarité et la localisation des infrastructures et bâtiments publics) tout comme les municipalités, MRC et CM (par leurs cadres réglementaires ou documents de planification) rendent des comptes sur leurs choix.

La nouvelle vague de développement de la filière éolienne au Québec, présentement en cours (premier appel d'offres de 1 500 MW), sera un premier test des engagements avancés dans la PNAAT et dans les modifications de la LAU. Il faut que le gouvernement démontre sa volonté en insistant sur l'obligation que l'implantation de ces infrastructures se fasse hors zone agricole et forêts privées. En lien avec les prochains appels d'offres, une planification rigoureuse, à moyen et long terme, de la croissance de ce secteur énergétique sur le territoire doit se faire en fonction de critères essentiels afin de circonscrire à une localisation optimale des éoliennes (potentiel éolien hors zone agricole, site de moindre impact). Ainsi, la planification ne doit en aucun cas se fonder sur un principe de facilité ou encore être guidée par des intérêts pécuniaires locaux ou régionaux.

Les bilans nationaux et régionaux doivent non seulement être publiés, mais aussi documentés et analysés afin de transformer la pratique urbanistique au Québec et de la pousser vers les meilleures pratiques en planification et aménagement du territoire, de façon à ce que celles-ci soient réellement respectueuses du territoire du Québec, qui doit être considéré « comme une ressource précieuse et non renouvelable et comme une partie intégrante de l'identité nationale et un legs pour les générations futures⁵. »

Afin de renforcer cet engagement, l'UPA demande que soit mis en place un comité permanent de suivi composé d'experts externes (membres de la société civile dont bien évidemment le secteur agricole) à l'image du comité consultatif de la PNAAT, pour suivre les indicateurs nationaux et les cibles municipales. Ce type d'instance aurait pour mandat de contribuer au suivi annuel des bilans et des indicateurs développés.

Toujours en lien avec les bilans transmis au MAMH et du bilan national, en ce qui concerne l'analyse et les recommandations à la ministre, nous réitérons ici la proposition faite par l'Alliance ARIANE, dont l'UPA est membre, soit de créer une instance indépendante pour veiller au fonctionnement du système d'aménagement et à la cohérence de l'action gouvernementale en matière d'aménagement du territoire.

⁴ Francis VAILLES et André DUBUC, « Dézoning autorisé malgré l'avis de trois ministères », *La Presse*, [En ligne], le 19 octobre 2020 [<https://www.lapresse.ca/actualites/2020-10-19/mrc-de-montcalm-dans-lanaudiere/dezoning-autorise-malgre-lavis-de-trois-ministeres.php#:~:text=MRC%20de%20Montcalm%20dans%20Lanaudi%C3%A8re%20D%C3%A9zoning,l'avis%20de%20trois%20minist%C3%A8res&text=Des%20experts%20de%20plusieurs%20minist%C3%A8res,des%20zones%20plus%20dens%C3%A9ment%20peupl%C3%A9es>].

⁵ Extrait de la vision PNAAT p. 12.

3. Points positifs à relever

3.1. Préambule

L'un des points d'intérêt dans le PL 16 est l'ajout d'un préambule qui permet d'ancrer la volonté gouvernementale. Pour l'UPA, cet ajout est tout à fait à propos.

Toutefois, pour le secteur agricole, nous croyons que certains ajustements sont requis. Nous proposons les modifications suivantes, aux 3^e et 4^e paragraphes (nos ajouts sont soulignés, nos retraits sont barrés) :

CONSIDÉRANT que la richesse de ce territoire est inestimable, que le sol cultivable est une ressource rare et non renouvelable et qu'il importe de le protéger et de le mettre en valeur au bénéfice des générations actuelles et futures;

CONSIDÉRANT que l'aménagement et l'urbanisme sont essentiels à une utilisation durable du territoire et qu'ils concourent à la création de milieux de vie de qualité, à la protection des milieux naturels et du territoire agricole, au développement d'activités agricoles et forestières, au développement de communautés dynamiques et authentiques et, ainsi qu'à la lutte contre les changements climatiques;

3.2. Bilans et cibles

3.2.1. Bilan national (art. 58 du PL 16)

12

L'introduction de la responsabilité du ministère d'évaluer l'état de l'aménagement du territoire québécois, et ce, notamment par la production d'un bilan national de l'aménagement du territoire tous les cinq ans est fort intéressante et serait à retenir. Nous croyons toutefois qu'il importe de renforcer cette responsabilité.

Le MAMH ayant lui-même établi que « le leadership de l'État repose sur l'exemplarité de sa gouvernance et de ses interventions en matière d'aménagement du territoire (dans l'application des orientations) de même que sur la cohérence de ses actions⁶ », il serait important d'inclure le suivi des actions gouvernementales dans les bilans par le biais d'un indicateur spécifique sur l'exemplarité de l'État ainsi que de pistes d'amélioration, s'il y a lieu, tant sur les terres publiques que privées.

3.2.2. Bilans métropolitains (art. 15 du PL 16) et bilans régionaux (art. 18 du PL 16)

En lien avec les modifications demandées dans le préambule, considérant que l'aménagement et l'urbanisme sont essentiels à une utilisation durable du territoire et qu'ils concourent à la création de milieux de vie de qualité, à la protection des milieux naturels et du territoire agricole, au développement d'activités agricoles et forestières, au développement de communautés dynamiques et authentiques, ainsi qu'à la lutte contre les changements climatiques (nos ajouts

⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Pour des milieux de vie de qualité, attrayants et en santé – document de consultation – vers une stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires*, [En ligne], 2021, [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications-adm/documents/SNUAT/SNUAT_DocConsultation.pdf], p. 13.

sont soulignés), nous tenons à saluer les nouvelles dispositions mises en place par ce projet de loi afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre des plans métropolitains et des schémas d'aménagement et de développement.

Nous croyons que l'obligation des communautés métropolitaines de réaliser un bilan métropolitain et des MRC de réaliser un bilan régional, et ce, respectivement tous les cinq ans, permettra d'approfondir les analyses sur le territoire afin d'assurer un aménagement cohérent et durable.

3.2.3. État de l'atteinte de cibles dans les bilans (art. 13, 14, 15, 18, 58 et 70 du PL 16)

Il importe que le cadre réglementaire reste d'actualité et assure un encadrement fort de l'aménagement du territoire. De ce fait, nous tenons à saluer l'obligation d'intégrer au plan d'urbanisme, au schéma d'aménagement et de développement ainsi qu'au plan métropolitain des cibles en matière d'aménagement qui devront être atteintes.

Les obligations proposées relatives à la reddition de comptes sur l'atteinte des cibles en matière d'aménagement du territoire, que ce soit dans les bilans nationaux, métropolitains ou régionaux, et à la reddition de comptes sur la mise en œuvre des orientations et des objectifs prévus par le plan métropolitain ou par le schéma, dans le cas des bilans métropolitains et régionaux, sont importantes. Toutefois, nous tenons à souligner que les cibles inscrites devront être réalistes et en cohérence avec les objectifs des futures orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT). Nous considérons qu'il sera essentiel que le gouvernement apporte le soutien financier et technique nécessaire aux organismes compétents, afin que ceux-ci atteignent les cibles, mais également qu'ils soient mieux formés ou accompagnés dans certains dossiers particuliers, dont l'agriculture.

Par ailleurs, que ce soit dans le cas du bilan métropolitain ou régional, il ne semble pas inscrit dans le PL 16 qu'un avis ministériel d'évaluation d'atteinte ou non des cibles fixées sera systématiquement transmis à la CM ou à la MRC suivant la réception et l'analyse des bilans reçus. Ce type de retour de la part du MAMH nous semble essentiel afin de repérer les bons coups ainsi que les actions moins performantes, mais également, afin de déterminer le type de soutien, d'ajustement ou d'amélioration souhaité ou nécessaire que l'organisme compétent devra assurer d'ici le prochain bilan.

Enfin, de façon générale, pour l'ensemble des bilans ou des cibles, il sera essentiel que ceux-ci servent à faire avancer la pratique en urbanisme et en aménagement du territoire au Québec, que ce soit par l'acquisition de nouvelles connaissances, données ou approches relatives à la pratique. Les bilans doivent contribuer, par exemple, à développer de nouveaux indicateurs, à documenter les meilleures pratiques, à connaître les effets négatifs prévisibles de certains choix sur les ressources territoriales et naturelles et à faire connaître les bénéfices économiques, environnementaux et sociaux de la consolidation des noyaux urbains existants.

3.3. Finalité de la planification territoriale

L'article 6 du PL 16 prévoit dans le 8^e paragraphe du premier alinéa du nouvel article 2.2.1 que « la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles » constitue l'une des 13 finalités de la planification territoriale que les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités devront poursuivre.

L'UPA tient à rappeler que le bien collectif et l'intérêt général de protéger le territoire agricole dans un souci de protection d'une ressource rare et non renouvelable, jumelés à la priorité gouvernementale d'autonomie alimentaire, nécessitent des mesures extraordinaires et que cela doit donc faire l'objet d'une attention vigilante et accrue. De plus, il importe de protéger adéquatement la pratique des activités agricoles afin de permettre le développement des entreprises agricoles, le tout dans le respect du développement durable. Ce paragraphe est donc non seulement essentiel à maintenir, mais tout à fait à propos et essentiel à toute planification ou à tout aménagement territorial responsable et résilient.

4. Commentaires spécifiques

4.1. Utilisation et gestion optimales

À l'article 6 du PL 16 (nouvel article 2.2.1, paragraphe 11), le principe de gestion optimale des infrastructures et des équipements publics paraît flou et sujet à des interprétations variables et potentiellement contraires aux objectifs gouvernementaux formulés dans la PNAAT. Nous nous questionnons sur ce qu'on entend par « gestion optimale » et demandons que ce nouveau principe soit mieux défini dans la LAU.

Dans un souci de cohérence avec ses propres politiques, y compris les centaines de millions de dollars investis ces dernières années pour augmenter l'autonomie alimentaire de la province, il est essentiel que le gouvernement s'assure que les infrastructures et équipements publics s'implantent à l'extérieur de la zone agricole. Dans le cas contraire, le site de moindre impact doit alors être sélectionné et cette implantation doit nécessairement se faire dans le plus grand respect des milieux qui accueilleront ces infrastructures afin d'y limiter au maximum les incidences sur les activités agricoles et forestières. Chaque implantation devra aussi respecter intégralement et sans exception le principe de « zéro perte nette ».

Pour l'UPA, la gestion optimale des infrastructures et des équipements publics passe aussi par l'engagement du gouvernement du Québec à ne pas avoir recours à des décrets qui contournent les instances et les processus décisionnels établis et reconnus comme la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).

Aussi, à l'article 6 du PL 16 (nouvel article 2.2.1, paragraphe 1), nous demandons que soit rappelé pourquoi cette finalité d'utilisation optimale du territoire est importante, en inscrivant clairement l'intention de freiner l'étalement urbain. Le paragraphe 1 du nouvel article 2.2.1 serait modifié afin de se lire ainsi (nos ajouts sont soulignés) :

1° l'utilisation optimale du territoire de manière à freiner l'étalement urbain en zone agricole et ainsi assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer;

4.2. Développement des activités agricoles et forestières

Représentant les quelque 42 000 producteurs agricoles et producteurs forestiers du Québec, nous croyons que le préambule de la LAU devrait être modifié afin de mettre en lumière la réalité et les besoins des entreprises agricoles. Nous proposons ainsi les modifications suivantes, au 4^e paragraphe (nos ajouts sont soulignés) :

CONSIDÉRANT que l'aménagement et l'urbanisme sont essentiels à une utilisation durable du territoire et qu'ils concourent à la création de milieux de vie de qualité, à la protection des milieux naturels et du territoire agricole, au développement d'activités agricoles et forestières, au développement de communautés dynamiques et authentiques ainsi qu'à la lutte contre les changements climatiques;

Nous croyons qu'il est essentiel que le gouvernement assure un suivi de l'atteinte des objectifs en matière d'aménagement au sein des communautés métropolitaines.

4.3. Retrait de l'obligation de révision périodique des documents de planification

L'article 39 du PL 16 aurait pour effet de retirer l'obligation aux CM et aux MRC d'assurer une révision périodique du plan métropolitain ou du schéma à compter de la date du cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de chacun de ces documents de planification.

Par ailleurs, l'article 49 du PL 16 propose l'ajout d'un nouvel article (l'article 57.9) qui stipule ce qui suit au 1^{er} alinéa et plus précisément au paragraphe 3 :

Le ministre peut demander à un organisme compétent de réviser un plan métropolitain ou un schéma lorsqu'il l'estime justifié :

[...]

3° en raison du fait qu'il n'a pas été révisé depuis plus de 12 ans.

Face aux modifications proposées dans la LAU, l'UPA considère que le nouvel article 57.9 manque de fermeté afin d'assurer un aménagement du territoire responsable, réfléchi et cohérent, comme il l'est souhaité dans l'article 0.1 que ce projet de loi instaurerait.

En effet, nous comprenons qu'il est souhaité d'abolir les révisions périodiques des schémas d'aménagement et des plans métropolitains (art. 39, PL 16), puisqu'il sera dorénavant exigé que les organismes compétents transmettent tous les cinq ans un bilan régional ou métropolitain au MAMH. Toutefois, nous considérons que cette procédure n'est pas suffisante pour garantir que ces documents de planification sont actuels et permettent de prendre des décisions en matière d'aménagement et de développement de façon cohérente. Par conséquent, l'UPA demande que le 3^e paragraphe du 1^{er} alinéa soit modifié afin de se lire ainsi (nos ajouts sont soulignés, nos retraits sont barrés) :

3° en raison du fait qu'il n'a pas été révisé depuis plus de ~~12 ans~~ 10 ans.

4.4. Règlement de lotissement

À la lecture de l'article 92 du PL 16 (article 115 de la LAU), l'UPA considère que les modifications pourraient occasionner des enjeux pour le secteur agricole et s'oppose donc à l'ajout de certaines d'entre elles.

Nous tenons à souligner des inquiétudes pour le secteur agricole quant à l'ajout de l'option de servitudes au paragraphe 7.1 du 2^e alinéa de l'article 115 de la LAU :(nos soulignés) :

*exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, un engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain **ou une servitude** montré sur le plan et destiné à permettre un accès public à un lac ou à un cours d'eau;*

Nous souhaitons exprimer un malaise quant à l'ajout des servitudes dans les modifications proposées par la LAU. Même si l'objectif de cet ajout était de prévenir les difficultés potentielles encourues par un producteur agricole en cas de cession de terrain (ex. : acquisition d'un lot au centre d'une terre agricole afin d'accéder à un cours d'eau, scindant ainsi la propriété du producteur agricole), il appert que l'acquisition d'une servitude par la municipalité, sur un terrain en zone agricole et selon les conditions inscrites à cet article, pourrait avoir des effets encore plus nuisibles :

- Une servitude est un acte notarié. Cette action laisserait la possession du terrain au producteur agricole, mais le limiterait toutefois dans la jouissance de celui-ci;
- L'implantation d'infrastructures par la municipalité (ex. : pavage du sentier, mobilier, etc.) pourrait déstructurer la portion de la terre en exploitation et affecter le sol agricole de manière permanente;
- Cette servitude aménagée pour un accès public à un cours d'eau ou à un lac pourrait apporter une affluence de circulation et par conséquent des problèmes de cohabitation. Le propriétaire aurait peu de pouvoir sur les aménagements faits et aucun recours ni aucune possibilité d'y remédier. Il aurait également des limites potentielles quant à la capacité d'assurer l'entretien des cours d'eau. Nous nous questionnons par conséquent sur les conséquences potentielles sur le propriétaire et ses activités ainsi que les normes qu'une municipalité pourrait vouloir appliquer en bordure de cette servitude, afin de préserver la quiétude de « l'accès public ».

Par ailleurs, il est important de rappeler que tout usage non agricole en zone agricole nécessite *de facto* une autorisation de la CPTAQ en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA). Une servitude visant l'accès public à un lac ou à un cours d'eau ne pouvant aucunement être considérée comme un usage agricole, il est de mise de rappeler que nonobstant une entente entre une municipalité et un propriétaire en zone agricole, une autorisation de la CPTAQ doit précéder toute signature ou tout acte notarié.

Alors que la PNAAT indique clairement que l'aménagement du territoire devra être envisagé afin d'« offrir une protection accrue aux terres agricoles de manière à favoriser le renforcement de l'autonomie alimentaire⁷ », il semble contradictoire que le MAMH permette ici aux municipalités d'acquérir une servitude en sols agricoles, qui représentent une ressource rare, non renouvelable et essentielle aux entreprises agricoles, et ce, afin « d'en aménager l'assiette, notamment par la construction d'infrastructures ou d'équipements dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un accès public à l'eau⁸. »

Par conséquent, l'UPA demande que l'alinéa suivant soit ajouté à la fin de l'article 115 de la LAU afin de limiter l'ensemble des défis mentionnés en zone agricole. L'alinéa se lirait ainsi :

(art. 115) Les dispositions prévues au paragraphe 7.1 du 2^e alinéa, ainsi qu'au 4^e et 5^e alinéa, ne peuvent toutefois s'appliquer dans le cas d'une opération cadastrale en zone agricole, délimitée en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

4.5. Règlement sur la contribution aux fins de parcs

À la lecture des articles 93 à 104 du PL 16 (articles 117.1 à 117.5 de la LAU), l'UPA considère également que les modifications proposées pourraient occasionner des problèmes pour le secteur agricole.

Nous tenons à souligner qu'en zone agricole, des opérations cadastrales peuvent être requises afin d'assurer la pérennité ou le développement de l'entreprise agricole, ou encore, simplement afin de circonscrire une portion de terrain comprenant une résidence bénéficiant de droits acquis reconnus en vertu de l'article 32 de la LPTAA.

Comme indiqué dans une communication transmise au MAMH en décembre 2022, l'UPA a été interpellée concernant des enjeux associés à l'application du *Règlement sur la contribution aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels*. Nous avons alors fait part de nos préoccupations en soulignant que puisque cette réglementation municipale est discrétionnaire, la compréhension des lignes directrices de votre ministère peut varier d'un territoire à l'autre. Afin de pallier les nombreux problèmes soulevés, des modifications étaient alors proposées afin d'inscrire que l'article 117.2 ne pourrait s'appliquer dans le cas d'une opération cadastrale en zone agricole, délimitée en vertu de la LPTAA.

Par conséquent, l'UPA demande les alinéas suivants soient ajoutés à la fin des articles 115, 117.1 et 112.2 de la LAU respectivement, afin d'exempter les opérations cadastrales réalisées en zone agricole et de limiter l'ensemble des défis mentionnés en zone agricole. Les trois alinéas se liraient ainsi :

(art. 115) Les dispositions prévues au paragraphe 7.1 du 2^e alinéa ainsi qu'au 4^e et 5^e alinéa ne peuvent toutefois s'appliquer dans le cas d'une opération cadastrale en

⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mieux habiter et bâtir notre territoire – Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire*, 2022, p. 21.

⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Projet de loi no 16 Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*, 2023.

zone agricole, délimitée en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

(art. 117.1) Les conditions prévues au premier alinéa de cet article ne peuvent toutefois s'appliquer dans le cas d'une opération cadastrale en zone agricole, délimitée en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

(art. 117.2)[...] Toutefois, aucune condition prévue au premier alinéa ne peut être imposée dans le cas d'une annulation, d'une correction ou d'un remplacement de numéros de lots n'entraînant aucune augmentation du nombre de lots, ni dans le cas d'une opération cadastrale en zone agricole, délimitée en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Le règlement peut prévoir tout autre cas où aucune telle condition ne peut être imposée.

4.6. Contenu des schémas d'aménagement et de développement et documents complémentaires

L'article 16 du PL 16 viendrait remplacer les articles 5 et 6 de la LAU, qui précisent le contenu d'un schéma d'aménagement. Bien que les modifications envisagées à la LAU soient intéressantes, nous souhaitons exprimer quelques réserves face à certaines d'entre-elles :

Article 5

Quoique l'intention du MAMH d'obliger à ce que soient inscrites des cibles dans les schémas d'aménagement et de développement (SAD) afin de répondre aux objectifs inscrits soit positive, nous réitérons l'ensemble des commentaires formulés à la section 3.2.3 de ce mémoire quant au soutien requis par le gouvernement.

Nous sommes aussi en faveur des changements proposés à la LAU, qui indiquent que dorénavant tout SAD devra obligatoirement délimiter tout périmètre d'urbanisation et en déterminer les densités d'occupation (paragraphe 3), ainsi que toute partie d'un périmètre d'urbanisation devant faire l'objet d'une consolidation de façon prioritaire (paragraphe 4).

Toutefois, à la lecture de l'article 6 qui est actuellement en vigueur, l'UPA considère que plusieurs aspects devraient être repris textuellement, afin que les MRC fournissent le même niveau d'information qui serait actuellement souhaité par le MAMH.

Ainsi, l'UPA recommande que le paragraphe 4 du nouvel article 5 soit modifié afin de se lire ainsi (nos ajouts sont soulignés) :

4° déterminer toute partie d'un périmètre d'urbanisation devant faire l'objet d'une consolidation par l'aménagement ou le réaménagement de façon prioritaire et établir la séquence de l'aménagement ou du réaménagement des parties qui seront déterminées;

Le paragraphe 5 indique que le SAD devra planifier l'organisation du transport, notamment de ses différents modes, d'une manière intégrée avec l'aménagement du territoire.

Nous considérons que dans un souci de cohérence en aménagement et de transparence, il est essentiel que les MRC identifient dans le SAD la nature des infrastructures et des équipements de transport terrestre importants qui existent, ainsi que l'endroit où ils sont situés, comme il est actuellement requis au paragraphe 7 a) de l'article 5 en vigueur.

Par conséquent, l'UPA demande que le paragraphe 5 du nouvel article 5 reprenne textuellement le contenu du paragraphe 7 de l'article 5 en vigueur. Le nouveau paragraphe 5 se lirait donc ainsi;

5° décrire et planifier l'organisation du transport terrestre et, à cette fin :

- a) indiquer la nature des infrastructures et des équipements de transport terrestre importants qui existent, ainsi que l'endroit où ils sont situés et indiquer les principales améliorations devant être apportées;*
- b) indiquer la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements de transport terrestre importants dont la mise en place est projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés;*

Enfin, nous réitérons que le sol agricole est une ressource rare, non renouvelable et essentielle au développement des activités agricoles ainsi que forestières. Malgré ce fait, des usages non agricoles et l'étalement urbain en zone agricole sont des réalités au cadre de l'aménagement du territoire. Par conséquent, nous demandons que soit modifié le 3^e alinéa afin de le lire ainsi (nos ajouts en soulignés) :

Aux fins du premier alinéa, le schéma d'une municipalité régionale de comté dont le territoire comprend une zone agricole établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1) doit assurer, dans une telle zone, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme en vue de freiner l'étalement urbain en zone agricole, favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles ainsi que forestières et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles.

Article 6

L'UPA considère que le nouvel article 6 de la LAU n'est pas assez précis quant au devoir des MRC d'élaborer le contenu du document complémentaire du schéma, afin de donner application à l'article 79.1 de la LPTAA.

Il est essentiel selon nous que soit maintenu pour le document complémentaire, « l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et en tenant compte de l'objet de la LPTAA en zone agricole » (LPTAA, art.79.1).

Par conséquent, nous demandons que le nouvel article 6 soit modifié afin de se lire ainsi (nos ajouts reprennent le texte du 3^e alinéa de l'article 5 de la LAU en vigueur, et sont soulignés) :

6. Le document complémentaire doit notamment obliger l'adoption de dispositions réglementaires visées au paragraphe 7.1° du deuxième alinéa de l'article 115 à l'égard de tout lac ou de tout cours d'eau déterminé conformément au paragraphe 10° du deuxième alinéa de l'article 5.

Le document complémentaire d'une municipalité régionale de comté dont le territoire comprend une zone agricole doit contenir ce qu'elle estime approprié pour donner application à l'article 79.1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), ainsi que des paramètres pour la détermination, en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, des distances séparatrices visées au troisième alinéa de l'article 113.

4.7. Couvert forestier et norme relative à la plantation et à l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée

À l'égard de l'article 67 du PL 16, il est à noter que les normes provinciales pour les milieux humides et hydriques sont déjà clairement énoncées et fortement paramétrées dans le *règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE) pour les activités soumises à une autorisation et le *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles* (RAMHHS) pour les activités admissibles à une déclaration de conformité et les activités exemptées du REAFIE.

À cet effet, nous nous questionnons sur la pertinence d'inclure l'article 79.3 à l'article 67 du PL 16 (demandes ministérielles).

D'autre part, pour assurer la protection du couvert forestier et favoriser l'aménagement durable de la forêt privée adéquatement, l'échelle régionale semble la plus adaptée. Le pouvoir réglementaire à l'échelle municipale (art. 113) soulève sur le terrain plusieurs préoccupations d'expertise, de cohérence intra régionale et de suivis :

- Les MRC contrairement aux municipalités se réfèrent à l'expertise de spécialistes comme les ingénieurs forestiers pour établir les paramètres réglementaires relativement à la plantation et à l'abattage d'arbres;
- De nombreux producteurs agricoles et forestiers sont propriétaires de terres dans plusieurs municipalités. Quand le pouvoir réglementaire (zonage) relève de chacune des municipalités, l'enjeu devient la variabilité réglementaire intra régionale. Cette variabilité réglementaire à l'intérieur d'une même MRC peut être très complexe à connaître et difficile à respecter pour ces producteurs agricoles et forestiers. Par souci de cohérence, l'échelle de la MRC devient très pertinente;
- Par souci de transparence et d'efficacité, l'échelle de la MRC permet de consolider les démarches de consultation auprès des organisations du secteur et ainsi assurer un meilleur suivi.